Die staatsrechtlichen Hauptfragen im Rechtsstreit Preußen gegen das Reich vor dem Staatsgerichtshof 1932

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Werner Walz

aus Stuttgart.

19 NOLTE 37

Dissertations-Verlag G. H. Nolte Düsseldorf

Dekan: Professor Dr. Eisser, Tübingen.
Berichterstatter: Professor Dr. F. Genzmer, Tübingen

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Mai 1937.

Zum Druck genehmigt von der Rechts- und Wirtschafts-
wissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Inhalts-Verzeichnis

Schrifttum.

Vorwort.

I. Geschichte des Rechtsstreites 4

II. Verfahrensrechtliche Anmerkungen zum Urteil des Staatsgerichtshofs 13

III. Auslegung der Verordnung 15

IV. Reichszwang 16

V. Außerordentliche Gewalt 18

VI. Unterscheidung von Reichszwang und außerordentlicher Gewalt 19

VII. Der Reichszwang im Urteil des Staatsgerichtshofs . . . 21

VIII. Die außerordentliche Gewalt im Urteil des Staatsgerichtshofs 24

IX. Außerordentliche Gewalt und Lehre von der Verschiebung der Zuständigkeiten 27

X. Die Lösung des Staatsgerichtshofs 32

XI. Die Wirklichkeit der außerordentlichen Gewalt 34

XII. Diktatur gegen Länder? 38

XIII. Verhältnis von außerordentlicher Gewalt zum Bundeszwang im Bundesstaat 40

XIV. Zweiheit Reich — Preußen 44

XV. Das Ende der Verfassungsgerichtsbarkeit 48

Schrifttum

Anschütz, Kommentar zur Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, 13. Aufl. 1930, 14. Aufl. 1933.

— Der deutsche Föderalismus, VDStRL. Heft 1 S. 11.

Bade, W., Geschichte des Dritten Reiches, 1. Bd. 1933.

Biener, Bestimmung der Kaiserl. Machtvollkommenheit, 1780.

Bilfinger, Exekution, Diktatur und Föderalismus, DJZ. 37, 1932, Sp. 1017.

— Zur Reform der Reichsverfassung, DJZ. 38, 1933, Sp. 146.

— Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof, Zeit. f. Pol. 20, S. 81.

— Der deutsche Föderalismus, VDStRL. Heft 1 S. 35.

Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze, 1. Heft 2. Aufl. Leipz. 1898.

Bismarck, Die gesammelten Werke, 1. Aufl. 1929.

Bumke, Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich, Heft 9, Berlin 1932.

v. Campe, Der Prozeß Preußen contra Reich im Lichte von Rechtsstaat und Rechtsgefühl, DJZ. 37, 1932 Sp. 1387.

Drucksachen des preuß. Landtags, 4. Wahlperiode, 1. Tagung 1932 Nr. 1203.

Dambitsch, Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

v. Dryander, Zum Verhältnis von Reich und Staatsgewalt, DJZ. 37, 1932, Sp. 961.

Flad, W., Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution, 1929.

Frank, NS.-Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 1. Aufl. 1935, Pathe K., Preußen im Neuaufbau des Reichs S. 368.

— NS.-Handbuch für Recht und Gesetzgebung 2. Aufl. 1935, Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung S. 307.

Friesenhahn, Der Gegenstand der Entscheidung des Staatsgerichtshofes, DJZ. 37, 1932 Sp. 1193.

— Staatsgerichtshof und einstweilige Verfügung, RuPrVBl. 53, S. 761.

Genzmer, F., Politisches Handwörterbuch (P. Herre) 1923, Art. Bundesstaat S. 290; Diktatur S. 445; Souveränität S. 620; Staatenbund S. 666; Staatsgewalt S. 689; Unitarismus und Föderalismus S. 835.

Deutscher Geschichtskalender, 48. Jahrg. Abtl. A Deutschland.

Giese, Beamtenrechtliche Auswirkungen einer Reichsexekution, RuPrVBl. 53 S. 701.

— Zur Verfassungsmäßigkeit der vom Reich gegen und in Preußen getroffenen Maßnahmen, DJZ. 37, 1932 Sp. 1023.

Goldschmidt, H., Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Aktenstücke. Berlin 1931.

Gönner, N. Th., Teutsches Staatsrecht. 1804.

Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 RV.; öffentlich-rechtliche Abhandlungen Heft 5, Berlin 1922.

— Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, Handb. des Deutschen Staatsrechts (Anschütz-Thoma) 2. Bd. 1932 S. 274 ff.

Häberlin, Handbuch des Teutschen Staatsrechts, 1794.

Heckel, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand, Arch. öff. R. NF. 22 S. 279.

— Das Urteil des Staatsgerichtshofs, Arch. öff. R. NF. 23 S. 183.

Huber, E. R., Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, Oldenburg, 1932.

— Verfassung, 1937.

Jacobi, Die Diktatur des Reichspräsidenten, VDStRL. Heft 1 S. 105 (Jude).

Jellinek, W., Zum Konflikt zwischen Preußen und dem Reich, RuPrVBl. 53 S. 681 (Jude).

— Der Leipziger Prozeß, RuPrVBl. 53 S. 901.

— Verfassungsrettung, Reich und Länder, 7 S. 1.

Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925 (Jude).
— VDStRL. Heft 5, Staatsgerichtsbarkeit.
— Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932, Die Justiz 8, S. 43.
Koellreutter, Grundriß der allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933.
v. Lympius, Die gegenseitigen Rechtsverhältnisse von Reich und Ländern bei der Handhabung des Art. 48 RV. RuPrVBl. 53 S. 581.
Medicus, Reichsreform und Länderkonferenz, Berlin 1930.
Merk, W., Literarische Anzeige, Gerichtssaal, Band 101, 1932.
— Verfassungsschutz, 1935.
Nawiasky, Die gegenseitigen Rechtsverhältnisse von Reich und Ländern bei der Handhabung des Art. 48 RV. RuPrVBl. 53 S. 621. (Jude).
— in den Verhandlungen des 33. Deutschen Juristentages (1924) Bln. 1925.
— Zum Leipziger Urteil, Bay.Verw.Bl. 80, 338.
Pfizer, P., Briefwechsel zweier Deutscher, Stuttgart 1831.
Poetzsch-Heffter, Der Spruch des Staatsgerichtshofs, DJZ. 37, 1932 Sp. 1377.
— Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. Oktober 1932 im Konflikte des Reichs mit Preußen, Reich und Ländern, 6 S. 315.
— Deutsche Richterzeitung 25 S. 22.
Poetzsch, F., Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. öff. R. 13, 1925 S. 1.
Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof, Stenogrammbericht der Verhandlungen, 1933 (Bericht).
RGZ. . . . Anh. S. . . . = Entscheidungen des Staatsgerichtshofs, angeheftet an die Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd.
Rühle, Das Dritte Reich I, 1933.
Schmidt, R., Allgemeine Staatslehre, 1901, 1903.
Schmitt, C., Die Diktatur, 2. Aufl. 1928.
— Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV. VDStRL. Heft 1 S. 63.
— Artikel Diktatur im Staatslexikon (Sacher), 1. Bd. 1926.
— Der Hüter der Verfassung, 1931.
— Legalität und Legitimität, 1932.
— Verfassungslehre, 1928.
— Die Verfassungsmäßigkeit der Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen, DJZ. 37, 1932 Sp. 936.
Schwalb, Ausführung des Staatsgerichtshofsurteiles in der Preußensache, RuPrVBl. 53 S. 942.
— Die Einwendungen gegen das Urteil vom 25. Oktober 1932 in der Preußensache, die Justiz 8 S. 217.
— Zuständigkeit zur Landtagsauflösung, RuPrVBl. 54 S. 124.
— Zuständigkeit zur Landtagsauflösung, RuPrVBl. 54 S. 147.
Seydel, M. von, Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich 2. Aufl. 1897.
Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des D. Reichstags 1871—1911. Berlin.
Triepel, Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreite zwischen Preußen und dem Reich, DJZ. 37, 1932 Sp. 1505.
— Reichsaufsicht, 1917.
— Streitigkeiten zwischen Reich u. Ländern, Festgabe für Wilhelm Kahl II Tübingen 1923.
— Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VDStRL. Heft 5.
Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919/20.
Wahl, A., Deutsche Geschichte (1870—1914) 4 Bände 1926/36.
Walz, G. A., Das Ende der Zwischenverfassung, 1933.
Graf Westarp, Die rechtspolitischen Wirkungen des Leipziger Urteils, DJZ. 37, 1932, Sp. 1381.

Vorwort

Dem Rechtsstreit vor dem Staatsgerichtshof im Oktober 1932 liegt die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli desselben Jahres zu Grunde, gemäß der die geschäftsführende preußische Regierung ihres Amtes enthoben und ein Reichskommissar für Preußen eingesetzt wurde. Es ist der umfangreichste und bedeutendste Streit, der vor diesem von der Weimarer Reichsverfassung eingesetzten höchsten Gericht in staatsrechtlichen Fragen, der vielleicht jemals vor einem derartigen Gericht verhandelt wurde. In dieser Arbeit wird der Versuch gemacht werden, das Für und Wider des Urteils zu erörtern und eine Zusammenschau der Fragen zu geben, die sich aus Anlaß des Rechtsstreites erhoben haben. Es ist selbstverständlich, daß die rein staatsrechtlichen Fragen, die in der Gegenwart des neuen Reiches nicht mehr bedeutsam werden, auch vom Gesichtspunkt des Weimarer Verfassungsrechts aus zu betrachten sind. So ist es bei der Untersuchung des Rechtsstreits, der sich scheinbar noch ganz unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung abspielte, nicht ohne Reiz, auf die Entwicklung der Lehrmeinungen zum Artikel 48 Weimarer Reichsverfassung einzugehen.

Die immer wieder auftauchende Frage des Verhältnisses von Recht und Politik wird in dieser Arbeit nur gestreift; sie ist in „Reichsgewalt und Staatsgerichtshof" (1932) von E. R. Huber bereits behandelt worden. Die Geschichte des Rechtsstreits selbst bietet für jeden rechtsgeschichtlich Tätigen eine Fülle von Fragen und Anregungen. Darüber hinaus ergaben sich im Hinblick auf die Behandlung von Reichszwang (Exekution) und außerordentlicher Gewalt (Diktatur) im Urteil des Staatsgerichtshofs einige Folgerungen für das Verhältnis dieser beiden Einrichtungen zueinander im Bundesstaate.

Als eine der letzten Entwicklungsstufen der Frage Zweiheit von Reich und Preußen wird der Rechtsstreit in der Geschichte stets in Erinnerung bleiben.

I.

Geschichte des Rechtsstreites

Auf Antrag der Reichsregierung[1]) erließ der Reichspräsident von Hindenburg am 20. Juli 1932 unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers von Papen folgende Verordnung auf Grund des Art. 48 Abs. I und II Weimarer Reichsverfassung (WRV.):

Verordnung des Reichspräsidenten

betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen. Vom 20. Juli 1932 (RGBl. I S. 377).

Auf Grund des Art. 48 Abs. I und II der Reichsverfassung verordne ich zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen folgendes:

§ 1.

Für die Geltungsdauer dieser Verordnung wird der Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt. Er ist in dieser Eigenschaft ermächtigt, die Mitglieder des Preußischen Staatsministeriums ihres Amtes zu entheben. Er ist weiter ermächtigt, selbst die Dienstgeschäfte des Preußischen Ministerpräsidenten zu übernehmen und andere Personen als Kommissare des Reichs mit der Führung der Preußischen Ministerien zu betrauen.

Dem Reichskanzler stehen alle Befugnisse des Preußischen Ministerpräsidenten, den von ihm mit der Führung der Preußischen Ministerien betrauten Personen innerhalb ihres Geschäftsbereichs alle Befugnisse der Preußischen Staatsminister zu. Der Reichskanzler und die von ihm mit der Führung der Preußischen Ministerien betrauten Personen üben die Befugnisse des Preußischen Staatsministeriums aus.

§ 2.

Diese Verordnung tritt mit dem Tag ihrer Verkündung in Kraft.

Neudeck und Berlin, den 20. Juli 1932.

Der Reichspräsident von Hindenburg.
Der Reichskanzler von Papen.

Noch am selben Tage enthob der Reichskanzler auf Grund der ihm in der Verordnung erteilten Ermächtigung den preußischen Ministerpräsidenten (Braun) und den preußischen Minister des Innern (Severing). Da die übrigen sechs preußischen Minister (Schreiber, Schmidt, Grimme, Klepper, Steiger) es ablehnten, einer Einladung des Reichskommissars zu einer Sitzung der Staatsregierung Folge zu leisten, wurden sie ebenfalls noch am 20. 7. 32 ihrer Ämter enthoben. Die preußische Staatsregierung war am 19. Mai 1932 zurückgetreten. Seit diesem Tage führten

1) Rundfunkrede des Reichskanzlers vom 20. 7. 1932, 19 Uhr. Preußen contra Reich vor dem StGH., Stenogrammbericht der Verhandlung 1933 (Ber.), S. 482.

die zurückgetretenen Minister gemäß Art. 59 Abs. 2 preuß. Verfassung die laufenden Geschäfte weiter.

Die Begründung zu diesen Maßnahmen vom 20. 7. 32 gab die Reichsregierung in einer Rundfunkrede des Reichskanzlers sowie einer amtlichen Verlautbarung durch die Presse von diesem Tage. Sie erklärte dabei, „daß in Preußen Planmäßigkeit und Zielbewußtsein der Führung gegen die kommunistische Bewegung fehlten". Es bestehe der begründete Verdacht, daß hohe preuß. Dienststellen in Berlin und an anderen wichtigen Punkten im Verlauf der Entwicklung der politischen Verhältnisse nicht mehr die innere Unabhängigkeit besäßen, alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der staatsfeindlichen Betätigung der KPD. zu treffen. Die Leitung der Polizeibehörden gäbe Anlaß zur Befürchtung, die kommunistischen Umtriebe möchten Erfolg erzielen.

Die abgesetzten Minister veröffentlichten sofort eine Gegenerklärung. Weder seien die Vorwürfe gegen das Land Preußen tatsächlich begründet, noch sei Umfang der Maßnahmen und Verfahren mit der Reichsverfassung vereinbar. Die Einsetzung des Reichskommissars verfolge in Wahrheit andere Zwecke und verletze die RV. Die preuß. Staatsregierung rufe daher sofort den Staatsgerichtshof (StGH.) an und beantrage bis zu dessen Entscheidung den Erlaß einer einstweiligen Verfügung.

Diesem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung schlossen sich an die Zentrumsfraktion und die Fraktion der SPD. im preuß. Landtage.

Anfang August 32 erhoben die Länder Bayern und Baden Klage beim StGH. und beantragten festzustellen, daß Maßnahmen, wie sie gegenüber Preußen ergriffen worden, ganz allgemein mit der RV. nicht vereinbar seien. Schon am Tage des Erlasses der VO. hatte der bayer. Ministerpräsident an den Reichskanzler ein Telegramm gerichtet, in welchem erklärt wurde, die NotVO. berühre verfassungsmäßige Rechte aller Länder sowie ihre verfassungsmäßige Existenz.

Die Reichsregierung gab inzwischen (am 23. 7. 32) auf der Länderkonferenz in Stuttgart beruhigende Erklärungen über ihr Vorgehen gegen Preußen ab.

Am 25. Juli 1932 entschied der Staatsgerichtshof [2]) über die Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung. Die Anträge des preuß. Staatsministeriums, die eine einstweilige Regelung [3]) der durch die VO. entstandenen tatsächlichen und rechtlichen Lage bezweckten, wurden zurückgewiesen, ebenso die weitergehenden Anträge der Fraktionen. Zu der Frage, ob die Fraktionen „legitimiert sind, als Antragsteller aufzutreten" [4]) nahm der StGH. keine Stellung. Die Anträge, so begründete der StGH., zielten auf eine Teilung der Staatsgewalt in Preußen zwischen Reichskommissar und den klagenden preuß. Ministern. Eine solche Spaltung der Staatsgewalt in Preußen wäre aber nach der Auffassung des StGH. unter den gegebenen Umständen in besonderem Maße geeignet, eine Ver-

2) Bumke, Ausgewählte Entscheid. des StGH. f. d. Deutsche Reich, Heft 9, Berlin 1932, S. 3 ff.
3) Bumke, a.a.O. S. 5.
4) Bumke, S. 9.

wirrung im Staatsleben herbeizuführen[5]). Die VO. aber wirkungslos zu machen, indem der Staatsgerichtshof dem Antrage der Fraktionen gemäß dem Reichskommissar die Dienstausübung untersage, dazu fehlten dem StGH. die erforderlichen Grundlagen. Eine solche Entscheidung würde im Grunde die Dringlichkeit der Anordnung des Reichspräsidenten verneinen.

In der Vollsitzung des Reichsrats vom 2. August, der einzigen Vollsitzung zwischen Erlaß der VO. und Urteilsverkündung blieb der Stuhl der preuß. Staatsregierung einem Übereinkommen gemäß mit Rücksicht auf die schwebende Rechtsfrage leer; selbstverständlich unter Wahrung der beiderseitigen Standpunkte[6]). In derselben Sitzung machten die süddeutschen Länder, (Bayern, Württemberg, Baden, Hessen) „Vorbehalte" und „Bedenken" geltend; ihnen schlossen sich an sieben preuß. Provinzen, die Hansestädte und die beiden Lippe.

Nach einem umfangreichen Schriftsatzwechsel der Parteien vom 20. Juli bis 20. Sept. 1932 fand die mündliche Verhandlung vor dem StGH. in Leipzig am 10., 11., 12., 13., 14. und 17. Okt. statt. Sämtliche Klagen waren zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung miteinander verbunden worden.

Für das Land Preußen und für die preuß. Staatsminister erschienen: Professor Anschütz und Professor Giese, die Ministerialdirektoren Dr. Brecht und Dr. Badt.

Für die Zentrumsfraktion: Professor Dr. Peters.

Für die Fraktion der SPD.: Professor Dr. Heller.

Für das Land Bayern: Prof. Nawiasky, Privatdozent Dr. Maunz, Staatsrat v. Jan.

Für das Land Baden: Ministerialdirektor Dr. Fecht und Oberregierungsrat Walz.

Für das Deutsche Reich und für den Reichskanzler als Reichskommissar in Preußen: Professor Dr. C. Schmitt, Professor Dr. Jacobi, Professor Dr. Bilfinger, Ministerialdirektoren Gottheiner, Dr. Hoche, Schütze.

Die Anträge des Landes Preußen, der preuß. Minister, sowie der sozialdemokratischen und Zentrumsfraktion lauteten auf den wesentlichen Inhalt gekürzt wie folgt:

Antrag A. Der Staatsgerichtshof möge erkennen:

1. die Einsetzung eines Reichskommissars in Preußen mit Befugnissen, wie sie die VO. vom 20. 7. dem Reichskanzler übertragen und wie sie der Reichskanzler und die eingesetzten Kommissare auf Grund dieser VO. in Anspruch genommen haben, stand und steht mit der RV. nicht im Einklang. Die VO. vom 20. 7. steht infolgedessen mit der RV. nicht im Einklang.

2. Insbesondere standen mit der RV. nicht im Einklang die Amtsenthebung der preuß. Minister, die Versetzung von Beamten

5) So wörtlich Bumke S. 8.

6) Drucksachen des preuß. Landtags, 4. Wahlperiode, erste Tagung, 1932 Nr. 1203.

in den einstweiligen Ruhestand, die endgültige Ernennung von Landesbeamten, die Entsendung eigener Bevollmächtigter in den Reichsrat als Vertreter des Landes Preußen und das Bestreiten des Rechtes der Staatsminister und ihrer Bevollmächtigten, im Reichsrat das Land Preußen zu vertreten.

Antrag B. Das Reich darf sowohl im Wege der Reichsexekution nach Art. 48, I RV. wie im Wege von Maßnahmen nach Art. 48, II RV. die den Ländern nach der RV. und nach den Landesverfassungen zustehenden Funktionen der Staatsgewalt nur insoweit an sich ziehen, als dies mit dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs vereinbar und zur Erfüllung der angeblich verletzten Pflichten des Landes oder zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig ist.

Im zweiten Teil des Antrags B wird ebenso allgemein Feststellung begehrt, daß die im zweiten Teil des Antrags A aufgeführten einzelnen Handlungen mit Art. 48 RV. nicht vereinbar seien, auch sei es nicht möglich, auf Grund dieses Artikels Anleihen für Rechnung von Ländern aufzunehmen.

Endlich stellt noch das Land Preußen den

Antrag C. Der Staatsgerichtshof möge erkennen:

Die in der Rundfunkrede des Reichskanzlers vom 20. 7. zur Rechtfertigung der VO. vom gleichen Tage aufgestellte Behauptung, das Land Preußen habe die ihm nach der RV. oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten im Sinne des Art. 48, I RV. nicht erfüllt (es folgen in vier Punkten die Vorwürfe der Reichsregierung) [7]), ist nicht begründet und nicht erwiesen.

Die Anträge der Länder Bayern und Baden decken sich inhaltlich völlig mit dem Antrag B Teil 1 und 2 des Landes Preußen und der Parteifraktion. Die beiden Länder wollten ganz allgemein festgestellt haben, daß nur mit der RV. vereinbare Maßnahmen auf Grund Art. 48 vom Reich den Ländern gegenüber angewandt werden dürfen [8]).

Dem gegenüber beantragte die Reichsregierung, den Antrag A als unbegründet, die Anträge B und C als unzulässig abzuweisen [9]).

Es ist unmöglich, im Rahmen dieser Arbeit die Begründung der Parteien zu ihren Anträgen vorzutragen, die zusammen viele hundert Seiten umfaßte und mündlich in einer sechs Tage ausfüllenden Verhandlung nach allen Richtungen hin ergänzt wurde. Es kann dies auch nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, die sich lediglich auf den Umkreis der staatsrechtlichen Fragen, die vom Urteil aufgeworfen wurden, beschränken will. Darum kann auch nicht zu den Erhebungen des Staatsgerichtshofs Stellung genommen werden. Ich werde hier lediglich eine ganz gedrängte Zusammenfassung der Begründungen geben, die sich an die unübertreffliche Darstellung im Sachbericht des Urteils anlehnt.

7) Bumke S. 14.
8) Bumke S. 25, 26.
9) Bumke S. 14, 15, 32.

Die preuß. Staatsregierung suchte zunächst den gegen sie erhobenen Vorwurf der Pflichtverletzung zu widerlegen. Bei Art. 48, I seien die Grenzen der richterlichen Nachprüfung noch weiter zu ziehen als bei Abs. II, wo der Staatsgerichtshof Voraussetzung und Notwendigkeit der getroffenen Maßnahmen im gleichen Umfange nachprüfe wie bei Streitigkeiten über die Verfassungsmäßigkeit von Landesnotverordnungen. Preußen habe keine Pflichtverletzung begangen. Bei den Vorwürfen handle es sich teils um Ermessensfragen, teils um innerpreußische Angelegenheiten, teils um Handlungen lediglich nachgeordneter Organe [10]). Die von der RV. bewußt in Kauf genommene verschiedene politische Zusammensetzung von Reichs- und Landesregierung dürfe das Reich nicht dazu benützen, den Gegensatz auf dem Wege der Reichsexekution zu seinen Gunsten zu lösen. Auf Grund des Art. 48, II dürfe in andere als die dort ausdrücklich genannten Vorschriften der RV. der Reichspräsident nicht eingreifen. Niemals könne mit Hilfe der Diktatur eine Landesregierung im Sinne des Art. 17 und 63 RV. eingesetzt werden. Übrigens sei in Preußen die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht mehr gefährdet gewesen als in anderen Ländern. Das Vorgehen verletze daher auch den bundesstaatlichen Gleichheitsgrundsatz. Die getroffenen Maßnahmen seien weder zweckmäßig noch notwendig gewesen.

Die Fraktion des Zentrums und der SPD. traten diesen Ausführungen bei und machten noch Ausführungen zu ihrer Sachbefugnis.

Die Länder Bayern und Baden trugen zur Begründung ihres Antrags (B) vor:

Bayern wolle nicht teilnehmen am Streit zwischen Reich und Preußen, es habe vielmehr ein unmittelbares rechtliches Interesse an der Feststellung der Grenzen, innerhalb deren sich das Reich bei Anwendung des Art. 48 bewegen müsse. Bei seinem Vorgehen gegen Preußen habe das Reich die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen nicht beachtet. Infolgedessen sei eine Streitigkeit im Sinne des Art. 19 RV. zwischen dem Reich und Bayern entstanden. Die Vorgänge zwischen den süddeutschen Ländern und dem Reich auf der Stuttgarter Länderkonferenz vom 23. 7. und in der Ausschußsitzung des Reichsrats vom 27. 7. [11]) seien Staatsakte gewesen und hätten bewiesen, daß ein konkreter Streit vorliege.

Klagegrund Bayerns sei die Besorgnis, das Reich möchte eines Tages gegen Bayern so einschreiten, wie es dies jetzt gegen Preußen getan habe. Die Rechte der Länder seien durch die Gefährdung der Zusammensetzung des Reichsrats beeinträchtigt. Durch die Betätigung im Reichsrat könne ein Land begrifflich niemals weder eine, ihm dem Reich gegenüber obliegende Pflicht verletzen, noch die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören.

---

10) Vgl. hierzu die Ausführungen von Brecht (Bericht S. 393).

11) In der Ausschußsitzung vom 27. 7. wurde eine Erklärung verlesen, wonach zur Vertretung Preußens im Reichstag nur die Vertreter der Reichskommissare befugt seien. Dieser Rechtsauffassung widersprachen Bayern und andere Länder. Nur unter Vorbehalt wurden dann sachliche Beratungen von ihnen geführt. (Druckf. S. 28).

Baden habe ein unmittelbares Interesse daran zu erfahren, wo die absoluten Grenzen eines Vorgehens nach Art. 48 für das Reich lägen. Das Vorgehen gegen Preußen lasse erkennen, daß das Reich hinsichtlich Art. 48 wesentlich umfassendere Befugnisse beanspruche als bisher. Baden habe ein rechtliches Interesse daran, zu wissen, wer preußische Staatsregierung sei und wer Preußen im Reichsrat vertrete.

Im übrigen machten beide Länder weitere rechtliche Ausführungen, die dem Inhalt nach weitgehend mit dem von der preuß. Staatsregierung Vorgetragenen übereinstimmen.

Nach Ansicht der Reichsregierung bestand lediglich für das Land Preußen ein berechtigtes Feststellungsinteresse so weit, als die Verfassungswidrigkeit der VO. vom 20. 7. mit ihren Folgen behauptet wurde. (Antrag A). Aber auch der Antrag A sei sachlich unbegründet. Im Sommer 1932 habe eine Bürgerkriegslage bestanden. Preußen habe unter den geschilderten Umständen in mehrfacher Hinsicht seine Pflicht verletzt, Sicherheit und Ordnung zu wahren. Die innerpolitische Gegnerschaft gegen die Reichsregierung habe es dem leitenden Landesbeamten nicht ermöglicht, der Lage tatkräftig Rechnung zu tragen. Die Anwendung des Art. 48, I und II sei berechtigt gewesen, da durch die tatsächliche politische Lage am 20. 7. die Voraussetzungen beider Absätze vorgelegen hätten. Die Voraussetzungen des Abs. I seien gegeben gewesen durch die Verletzung der Pflicht des Landes gegenüber dem Reich, die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Lande aufrecht zu erhalten, ferner durch Verletzung der dem Lande gegenüber dem Reich obliegenden Treupflicht. Abs. II sei zur Anwendung gekommen, weil Verhalten und parteipolitische Lage der preuß. Regierung die Gefahr, die durch die kommunistischen Unruhen und andere tatsächliche Vorgänge vorhanden gewesen, stark vergrößert habe.

Art. 48, I und II enthielten selbständige Zuständigkeitsvorschriften, auch gegenüber Art. 63. Die kommissarische Regierung habe Preußen auch im Reichsrat zu vertreten. Der Reichspräsident genieße bei Ausübung seiner Befugnisse aus Art. 48, I und II sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen des Einschreitens wie hinsichtlich der zu ergreifenden Mittel einen erheblich weiteren Ermessensspielraum als eine Verwaltungsbehörde. Nur Ermessensmißbrauch und Ermessensüberschreitung seien nachprüfbar.

Der Antrag C sei als unzulässig abzuweisen, weil er auf die Feststellung von Tatsachen gehe, die samt Rechtsfolgen im Streitverfahren bereits Gegenstand richterlicher Beurteilung seien.

Die Reichsregierung bestritt ferner, daß der StGH. zuständig sei zur Entscheidung von Klagen, die preuß. Minister persönlich als Organträger gegen das Reich richteten. Sie bestritt die Möglichkeit einer Nebenintervention der Parteifraktionen. Der Reichskommissar beantragte, die von den preuß. Staatsministern gestellten Anträge zurückzuweisen, da er nicht passivlegitimiert sei.

Den Antrag B, den Antrag Preußens, Bayerns und Badens, erklärte die Reichsregierung für unzulässig. Es liege kein konkretes Rechtsverhältnis vor, das Gegenstand eines Streites sei. Vielmehr solle nur abstrakt eine allgemeine Rechtslage festgestellt werden. Außerdem handle es sich

um eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Reichs, da es sich dabei um eine grundsätzliche Frage der Reichsorganisation handle. Der Antrag bezwecke unzulässigerweise eine Vorwegnahme des Ausführungsgesetzes zu Art. 48 RV. Ein bestimmtes einzelnes Land habe kein subjektives Recht darauf, daß im Reichsrat alle Länder verfassungsmäßig vertreten seien, das sei nur Auswirkungsmöglichkeit objektiven Verfassungsrechts. Die Führung der Reichsratsstimmen geschehe nach Art. 48 RV. in Verb. mit Art. 49 preuß. Verfassung. Art. 17 RV. sei durch Art. 48 vorübergehend modifiziert. Im übrigen habe die kommissarische Regierung — als echte Landesregierung im Sinne des Art. 63 RV. — alles zu tun, was das Staatswohl erfordere, daher sie sowohl Beamtenernennungen vornehmen, wie Anleihen aufnehmen könne.

Das preuß. Staatsministerium hielt demgegenüber seinen Klagantrag aufrecht und erwiderte: Pflichtverletzung im Sinne des Art. 48, I sei die Entstehung einer Bürgerkriegslage erst dann, wenn das Land sie schuldhaft herbeiführe oder nicht genugsam bekämpfe. Das sei nicht der Fall gewesen. Diese angeblichen Pflichtverletzungen seien in Wirklichkeit Meinungsverschiedenheiten und Zweckmäßigkeitsfragen. In Fragen des politischen Ermessens sei die preuß. Regierung rechtlich nicht verpflichtet gewesen, den jäh wechselnden Anschauungen der Reichsregierung uneingeschränkt zu folgen [12]).

Am 25. Oktober 1932 verkündete der Vorsitzende die Entscheidung, deren Urteilsformel hier im Wortlaut wiedergegeben wird:

> Die VO. des Reichspräsidenten vom 20. Juli 32 zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen ist mit der Reichsverfassung vereinbar, soweit sie den Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und ihn ermächtigt, preußischen Ministern vorübergehend Amtsbefugnisse zu entziehen und diese Befugnisse selbst zu übernehmen oder anderen Personen als Kommissaren des Reichs zu übertragen. Diese Ermächtigung durfte sich aber nicht darauf erstrecken, dem Preuß. Staatsministerium und seinen Mitgliedern die Vertretung des Landes Preußen im Reichstag, im Reichsrat oder sonst gegenüber dem Reich oder gegenüber dem Landtag, dem Staatsrat oder gegenüber anderen Ländern zu entziehen.
>
> Soweit den Anträgen hiernach nicht entsprochen wird, werden sie zurückgewiesen.

Die Grundzüge der Entscheidungsgründe lauten:

Eine Entscheidung auf den allgemeinen Antrag B — gewisse Maßnahmen könnten auf Grund Art. 48 nun und nimmer getroffen werden — lehnt der StGH. ab mit einer Ausnahme (Recht der Länder auf verfassungsmäßige Besetzung des Reichsrats), die er für berechtigt erklärt.

Dem Antrag C kann keine Folge gegeben werden, da er eine Vorfrage der andern Anträge behandelt.

Dann stellt der StGH. die mangelnde Parteifähigkeit der Fraktionen und der Minister als gegen das Reich klagende Einzelpersonen fest.

Abs. I und Abs. II des Art. 48 sind von einander zu scheidende Vorschriften. In Abs. I des Art. 48 (Reichsexekution) findet die VO. vom

12) Bumke S. 24.

26. Juli keine Stütze, da eine Pflichtverletzung nicht vorliegt. Es erübrigen sich daher alle sonstigen Fragen nach den Befugnissen und Formen des Vorgehens aus Art. 48 Abs. I RV.

Dagegen kommt Abs. II des Art. 48 in Betracht. Der StGH. bekennt sich hier zu der Lehre von der Zuständigkeitsverschiebung. Danach ist der Inhalt der VO. verfassungsmäßig zulässig, soweit er als eine bloße Verschiebung von Zuständigkeiten, als eine Übertragung von Geschäften und Befugnissen von der Landesregierung auf ein Reichsorgan aufgefaßt werden kann. Er ist dagegen mit der Reichsverfassung nicht vereinbar, soweit durch die VO. in andere Vorschriften der RV. eingegriffen wird.

Daher bleibt die Landesregierung lediglich als „Hoheitsregierung" mit gewissen Vertretungsrechten (gegenüber Reichstag, Reichsrat, Reich, Landtag, Staatsrat oder gegenüber andern Ländern) bestehen; dem Reichskommissar jedoch werden sämtliche sonstigen Befugnisse der preuß. Landesregierung übertragen.

Die Entscheidung des StGH. vom 25. Oktober 1932 wurde von keiner Seite mit besonderem Jubel begrüßt. Vom ersten Tage an blieben die Schwierigkeiten nicht aus. Zwar hatte das Urteil die Hoffnung ausgesprochen [13]), die entstehenden „Reibungen" möchten „durch ein verträgliches Zusammenarbeiten zum Wohle des Landes und des Reiches überwunden werden". Doch scheiterte gleich der Versuch einer gütlichen Vereinbarung zwischen Kommissariatsregierung und preuß. „Hoheitsregierung" am 29. Oktober vor dem Reichspräsidenten.

Es entwickelte sich ein heftiger und bösartiger Kampf um die Amtsräume, um die Akteneinsicht, um die zugeteilten Beamten, um die Amtsbezeichnungen und Zuständigkeiten. Einen bemerkenswerten Höhepunkt erreichte dieser Streit, als Gerhart Hauptmann am 15. Nov. 1932 zu seinem 70. Geburtstag namens des Reichskommissars die preuß. Goldene Staatsmedaille mit Siegel, von der Staatsregierung aber die Verleihungsurkunde überreicht wurde.

Am 18. November 1932 traf der Reichspräsident in einem Erlaß auf Grund des Art. 48, II eine Regelung der Zuständigkeiten in Preußen. Der preuß. Staatsrat beauftragte seinen Präsidenten Klage beim Staatsgerichtshof einzureichen, weil dieser Erlaß in Widerspruch zu Reichs- und Landesverfassung stehe und im wesentlichen Punkte der Entscheidung des StGH. nicht Rechnung trage.

Nach dem Erlaß wird dem Reichskommissar das Verordnungsrecht zugesprochen; die Zustimmung zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben steht dem für den Geschäftsbereich des Finanzministers bestellten Reichskommissar zu, ebenso die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits, soweit eine Ermächtigung vorliegt. Zur Durchführung ihrer Aufgaben können die Kommissare mit den Reichsbehörden in Verhandlung treten, an den von diesen einberufenen Sitzungen und Besprechungen teilnehmen; ferner haben sie das Begnadigungsrecht.

Auch als am 4. Dezember 1932 das Kabinett von Schleicher ernannt

13) Bumke S. 51. Dieser Rat des Staatsgerichtshofs und sein Ergebnis sind gleichsam ein Beispiel für die Verständigungslehre Smends: Verfassung und Verfassungsrecht S. 135, 136.

wurde an Stelle des am 17. November zurückgetretenen Kabinetts von Papen, blieb die Regelung Reich—Preußen bestehen.

Bei der Machtübernahme durch Adolf Hitler wurden durch VO. vom 31. 1. 1933 mit sofortiger Wirkung auf Grund Art. 48, II die dem Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichskommissar für das Land Preußen zustehenden Befugnisse dem Stellvertreter des Reichskanzlers und Reichskommissar für das Land Preußen Reichskanzler a. D. v. Papen übertragen.

Als die Reichsregierung den arbeitsunfähigen, preußischen Landtag auflösen wollte, um die Landtagswahlen gleichzeitig mit den Wahlen für den Reichstag abzuhalten, stieß sie auf Schwierigkeiten. Der preuß. Landtag lehnte am 4. 2. 1933 die Auflösung ab. Zugleich lehnte auch das Dreimännerkollegium, bestehend aus dem Ministerpräsidenten (Braun) der „Hoheitsregierung" (SPD.), dem Präsidenten des Staatsrats (Adenauer, Zentrum) und dem Präsidenten des Landtags die Auflösung ab. Der Landtagspräsident Kerrl blieb in der Minderheit.

Am 6. 2. 1933 erging die VO. des Reichspräsidenten zur Herstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen, in der auf Grund Art. 48, Abs. I der Reichspräsident verordnete:

§ 1.

Durch das Verhalten des Landes Preußen gegenüber dem Urteil des StGH. für das Deutsche Reich vom 25. Oktober 1932 ist eine Verwirrung im Staatsleben eingetreten, die das Staatswohl gefährdet.

Ich übertrage deshalb bis auf weiteres dem Reichskommissar für das Land Preußen und seinen Beauftragten die Befugnisse, die nach dem erwähnten Urteil dem preuß. Staatsministerium und seinen Mitgliedern zustehen [14]).

Am 7. 2. 1933 beschloß das nun umbesetzte Dreimännerkollegium die Auflösung des preuß. Landtags und seine Neuwahl.

Die abgesetzte „Hoheitsregierung" erhob Klage beim Staatsgerichtshof. In der Sitzung des Reichsrats vom 16. 2. 1933, in der das Land Preußen zum ersten Mal durch bevollmächtigte Vertreter der kommissarischen Regierung vertreten war, legten das Land Bayern und ihm folgend Hessen sowie sieben preuß. Provinzen Rechtsverwahrung ein gegen die Beteiligung des Reichskommissars in Preußen oder sonstiger Beauftragter an der Beratung und Abstimmung im Reichsrat, weil diese Beteiligung eine dem Wesen des Reichsrats widersprechende Veränderung der Zusammensetzung des Reichsrats bedeute.

Im Hinblick auf den Ausfall der Wahlen zog die preuß. „Hoheitsregierung" ihre Klage beim StGH. zurück.

Endlich erging am 30. Juni 1933 eine VO. des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 zur Wiederherstellung normaler Regierungsverhältnisse in Preußen, wonach [15])

14) RGBl. I 1933 S. 43.
15) RGBl. I 1933 S. 423.

1. die VO. vom 20. Juli 1932 (RGBl. I S. 377),
2. der Erlaß des Reichspräsidenten auf Grund Art. 48, II RV. vom 18. November 1932 (Reichsanzeiger Nr. 271),
3. die VO. des Reichspräsidenten über den Reichskommissar für das Land Preußen vom 31. 1. 1933 (RGBl. I S. 33),
4. die VO. des Reichspräsidenten vom 6. 2. 1933 (RGBl. I S. 43) aufgehoben wurden [16]).

Damit waren die letzten Spuren des Rechtsstreits Reich -Preußen und des darin ergangenen Urteils im Staatsgefüge beseitigt.

II.

Verfahrensrechtliche Anmerkungen zum Urteil des Staatsgerichtshofs

Auf die verfahrensrechtliche und verfahrenstechnische Seite des Urteils kann hier nur kurz eingegangen werden [17]). Der StGH. hatte sich, wie oben ausgeführt, mit drei Antragsgruppen A, B und C zu befassen. Die erste Gruppe der Anträge richtete sich unmittelbar gegen die VO. vom 20. 7. und forderte die Feststellung, die Einsetzung des Reichskommissars auf Grund der VO., damit die VO. selbst, sei verfassungswidrig, ebenso die einzelnen angeführten Handlungen des Kommissars. C, die dritte Gruppe der Anträge ging dahin, die in der Rundfunkrede des Reichskanzlers vom 20. Juli angeführten Pflichtverletzungen des Landes Preußen für nicht begründet und unerwiesen zu erklären.

Diese Anträge – erste und dritte Gruppe – wurden gestellt vom Land Preußen, vertreten durch das amtsenthobene Staatsministerium, von den einzelnen preuß. Staatsministern, von der sozialdemokratischen und der Zentrumsfraktion im preuß. Landtage. Die Anträge richteten sich gegen das Reich, die der preuß. Minister auch gegen den Reichskanzler als Reichskommissar für Preußen.

B, die zweite Gruppe der Anträge, verlangte vom StGH. einen Ausspruch dahin, daß bei Handhabung des Artikels 48 Weim. Reichsver-

16) Die VO. vom 20. Juli 1932 betraf die Bestellung eines Reichskommissars für das Land Preußen; vgl. S. 4 dieser Arbeit.
Der Erlaß des Reichspräsidenten vom 18. November 1932 regelte die Zuständigkeiten in Preußen; vgl. S. 11 dieser Arbeit.
Die VO. des Reichspräsidenten vom 31. 1. 1933 betraf die Übertragung der dem Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichskommissar für das Land Preußen zustehenden Befugnisse auf den Stellvertreter des Reichskanzlers und Reichskommissar für das Land Preußen, Kanzler a. D. v. Papen.
Die VO. des Präsidenten vom 6. 2. 1933 übertrug dem Kommissar für das Land Preußen die dem preuß. Staatsministerium nach dem Urteil des StGH. v. 25. Oktober 1932 noch zustehenden Befugnisse; vgl. S. 12 d. Arb.

17) Ausführlich geht auf diese Fragen Huber in „Reichsgewalt und Staatsgerichtshof" 1932 ein (S. 11 ff.). Er durchleuchtet insbes. die politischen Hintergründe dieser Fragen wie überhaupt des ganzen Rechtsstreits.

fassung bestimmte Grenzen nicht überschritten werden dürften, insbesondere Maßnahmen von der Art, wie sie in der Verordnung vorgenommen, ganz allgemein mit der RV. nicht vereinbar seien.

Diesen Antrag stellten zunächst lediglich die Länder Bayern und Baden gegen das Reich; er wurde dann von sämtlichen anderen Streitbeteiligten auf der Seite Preußens übernommen.

Nach Zusammenfassung der zusammengehörigen ersten und dritten Antragsgruppe (A und C) zu einem Antrag, der Gruppe B zu einem zweiten Antrag – wobei jeder dieser Anträge ein Streitverhältnis begründet – ergeben sich, bei zu Grundelegung von sechs Streitbeteiligten auf der einen und zwei Streitgegnern auf der anderen Seite insgesamt zwölf Rechtsstreite. Der StGH. verband diese zwölf Klagen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung. Da diese Klagen sämtlich in einem rechtlichen Zusammenhang stehen, ist gegen diese Behandlung (entsprechend § 147 ZPO., § 237 StPO.) durch den StGH. nichts einzuwenden [18]), wohl aber dagegen, daß der StGH. sich entschloß, die Prozeßvoraussetzungen und damit die Frage der Parteifähigkeit an den Schluß der Verhandlung zu setzen. Der StGH. hat sich erstens damit in Widersprüche verwickelt: er läßt die Anträge der einzelnen Minister gegen den Reichskommissar als Verfassungsstreitigkeit innerhalb des Landes Preußen zu [19]), um dann nachher festzustellen, daß der Reichskommissar Reichsorgan sei und Reichsgewalt ausübe [20]). Der StGH. läßt damit auf die Behauptung einer Partei hin eine wesentliche Prozeßvoraussetzung vorhanden sein. Er hätte dann wenigstens im Urteil die Prozeßvoraussetzung für den Anspruch auf Sachentscheidung verneinen [21]) sollen. Er muß zweitens im Urteil den beiden Landtagsfraktionen die Parteifähigkeit aberkennen, ebenso den einzelnen abgesetzten Staatsministern, soweit sie ihre Klage gegen das Reich gerichtet hatten. Darum besteht der Vorwurf Hubers [22]) zu Recht. Nicht so sehr deshalb, weil vor dem StGH. von diesen unzulässig Zugelassenen Ausführungen gemacht worden sind, die sie andernfalls hätten gar nicht machen können, sondern weil sie durch ihr Auftreten dem StGH. und der Öffentlichkeit den Eindruck einer politischen Machtstellung und Wichtigkeit boten, die ihnen von Verfassungs wegen gar nicht zukam.

Eine Antragsbefugnis der Länder Bayern und Baden, ebenso des Landes Preußen, das sich ihnen anschloß, wurde vom StGH. anerkannt, soweit durch die Verordnung das „durch die Reichsverfassung gewährleistete subjektive öffentliche Recht" der Länder „auf die verfassungsmäßige Besetzung des Reichsrates" verletzt worden [23]). Die Reichsregierung hatte

18) Anderer Ansicht: Huber a.a.O. S. 11/12.
19) Bumke S. 39.
20) Bumke S. 49.
21) Poetzsch-Heffter, Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des StGH., Reich und Länder 6, S. 313.
22) Huber a.a.O. S. 16/17: Der StGH. habe diesen Klägern die Möglichkeit verschafft, mit ihrer Auffassung Einfluß auf die Urteilsbildung zu gewinnen.
23) Bumke S. 37.

hierzu vortragen lassen[24]), es handle sich nicht um subjektives Recht, sondern um tatsächliche Auswirkungsmöglichkeiten objektiven Verfassungsrechts und der Einflußrechte anderer Länder. Dies würde eine Einengung der bisherigen Rechtsprechung des StGH. bedeuten, insofern als der StGH. in seiner Entscheidung vom 7. 12. 1929 RG. 128 Anh. S. 27 ausdrücklich bemerkt: Eine Verfassungsstreitigkeit liegt auch dann vor, wenn infolge der verschiedenartigen Auslegung einer Verfassungsvorschrift durch die Streitteile die Belange eines von ihnen berührt werden. Allerdings ist es fraglich[25]), ob der StGH. damit einen neuen Grundsatz aufstellen wollte, denn es heißt auf derselben Seite des Urteils[26]): insoweit sind durch das Vorgehen gegen Preußen die rechtlich geschützten Interessen der anderen Länder unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen.

Mit Recht hat jedoch der StGH. den gesamten übrigen Teil der zweiten Antragsgruppe (B) abgelehnt, da ein sich auf einen bestimmten Einzeltatbestand beziehender Rechtsstreit fehle. Dies ist auch der Sinn des Art. 19 Weim. Reichsverfassung[27]). Nicht theoretische Streite über die Auslegung der Verfassung sollte der StGH. entscheiden, vielmehr muß es sich „um mehr als eine bloße theoretische Auseinandersetzung“[28]), nämlich um tatsächliche Streitigkeiten handeln; Auslegung und Grenzen des Art. 48 festzustellen, war dem im Abs. 5 angekündigten Reichsgesetz vorbehalten.

Ebenfalls mit Recht hat der StGH. eine Entscheidung auf die dritte Gruppe der Anträge (C, Pflichtverletzungen des Landes Preußen) abgelehnt. Dieser Antrag befaßt sich mit einer Vorfrage zu den unmittelbar gegen die Verordnung gerichteten Anträgen selbst, es war daher unmöglich, darüber besonders zu entscheiden[29]).

Auf die Fassung der Urteilsformel sowie auf die Frage der Vollstreckbarkeit gemäß Art. 19 Abs. 2 Weim. RV. wird weiter unten noch eingegangen werden[30]).

III.

Auslegung der Verordnung

Die VO. des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 betrifft dem Wortlaut ihres Untertitels nach „die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen“. Dieser Wortlaut entspricht der Fassung des Art. 48 Absatz zwei; er enthält damit einen Hinweis, der zwar vielleicht bemerkt, aber nicht beachtet worden ist.

24) Bumke S. 34.
25) Poetzsch-Heffter, Staatspolitische Würdigung S. 311.
26) Bumke S. 37.
27) Bumke S. 36. Das Urteil führt die Verhandlungen im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung an, Bd. 336 der Anl. zu den Stenogr. Berichten S. 114, 411.
28) RGZ. 128 Anh. S. 27.
29) Vgl. hierzu Poetzsch-Heffter a.a.O. S. 312.
30) Vgl. unten S. 33 ff.

Im Eingang der VO. wird dann sowohl auf den ersten wie auf den zweiten Absatz dieses Artikels Bezug genommen.

Nur für die „Geltungsdauer der Verordnung" wird der Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt[31]). In dieser Eigenschaft ist er ermächtigt, „die Mitglieder des preuß. Staatsministeriums ihres Amtes zu entheben". In der Verhandlung vor dem StGH. war streitig, ob es sich hier um eine dauernde oder nur vorübergehende und vorläufige Amtsenthebung (Suspension) handle. Die Vertreter der Reichsregierung legten unter Hinweis auf die Bestellung „für die Geltungsdauer der Verordnung", die Amtsenthebung als vorläufig aus, die Vertreter der preuß. Regierung verwiesen auf verschiedene Schreiben vom 20. und 21. Juli, woraus, besonders aus einem Schreiben des Reichskanzlers „An den Ministerpräsidenten a. D." eher das Gegenteil zu entnehmen. Der StGH. hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß die Ermächtigung zur endgültigen Amtsenthebung erteilt worden sei[32]).

Damit ergab sich für ihn die Aufgabe, zu prüfen, ob eine Ermächtigung dieses Umfangs mit der Weimarer Reichsverfassung vereinbar ist.

Ebenso kann nach dem Wortlaut der VO., die „alle Befugnisse" des preuß. Ministerpräsidenten und den von ihm ernannten Kommissaren „alle Befugnisse" der preuß. Staatsminister überträgt, nicht zweifelhaft sein, daß auch das Recht Preußens zur Vertretung im Reichsrat in dieser Übertragung einbegriffen war.

IV.

Reichszwang

Reichs-(Bundes-)Zwang[33]) (Exekution) ist ein Begriff, der seinen Platz nur in einem staatlichen Gebilde hat, das als Ganzes (Gesamtstaat oder Bund) sich zugleich in mehrere Staaten (Gliedstaaten) gliedert, kurz gesagt, also in einem Bundesstaat oder Staatenbunde. Reichs-(Bundes-) Zwang nun bedeutet, daß der Gesamtstaat oder Bund in der Lage ist, gegen den Gliedstaat Machtmittel einzusetzen, wenn der Gliedstaat als solcher sich gegen die rechtmäßige Ordnung verfehlt.

Diese rechtliche Einrichtung gab es in gewissem Sinne schon im römischen Reich Deutscher Nation. Exekution ist dort nur Vollstreckung - der ursprünglichen Bedeutung des Wortes entsprechend - , sie ist der letzte Teil eines Verfahrens, das mit der Achtserklärung beginnt[34]). Sollte die Acht[35]) wegen Landfriedensbruch oder „anderer Arten von Verbrechen, wodurch Ruhe und Sicherheit Teutschlands erschüttert" wur-

31) Angeführt nach dem Wortlaut der VO. vgl. S. 4 der Arbeit.
32) Bumke S. 40.
33) Zu diesem Ausdruck: In den literarischen Anzeigen des Gerichtssaals / W. Merk / Band 101, 1932, S. 468.
34) Biener, Kaiserl. Machtvollkommht. S. 257.
35) Häberlin, Handbuch d. T. Staatsrechts 2. Bd. S. 237.

den[36]) gegen einen Reichsstand verhängt werden, so geschah dies herkömmlicherweise durch das Urteil eines Fürstengerichts, dessen Vorsitzender der Kaiser war. Waren auch im 16. oder 17. Jahrhundert die Fälle einer selbständigen Untersuchung und Entscheidung über die Acht aus kaiserlicher Machtvollkommenheit heraus nicht selten[37]), so wurde doch der Schutz vor Acht und Exekution entsprechend dem fortschreitenden Verfall der kaiserlichen Macht in Wahlkapitulationen und Friedensschlüssen immer mehr ausgebaut[38]). Seit 1555 bestand eine Exekutionsordnung[39]), gemäß der die Exekution erfolgen sollte. Sie findet durch den oder die Fürsten desjenigen Kreises statt, „worin die Länder oder Güter des zu Exequierenden gelegen" sind[40]).

Im Deutschen Bund tritt die Einrichtung der Exekution wieder in Erscheinung. Artikel 31 der Wiener Schluß-Akte vom 15. Mai 1820[41]) setzte die Exekution gegen die einzelnen Bundesglieder „zur Vollziehung der Bundes-Akte und übrigen Grundgesetze des Bundes" fest, jedoch erst „nach Erschöpfung aller anderen bundesverfassungsmäßigen Mittel". Die Exekution war unter „genauer Beobachtung der in einer besonderen Exekutionsordnung[42]) dieserhalb festgesetzten Bestimmungen und Normen" zur Anwendung zu bringen. Artikel 32 bestimmte, daß in der Regel die Bundesversammlung nur gegen die Regierung selbst ein Exekutionsverfahren stattfinden lassen könne, da diese die Obliegenheit habe, auf Vollziehung der Bundesbeschlüsse zu achten.

Auch in der Norddeutschen Bundesverfassung war der Bundeszwang vorgesehen[43]). Bundesglieder, die ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllten, konnten im Wege der Exekution dazu angehalten werden. Die Exekution war, gemäß Artikel 19 der Verfassung, in Betreff militärischer Leistungen bei Gefahr im Verzuge vom Bundesfeldherrn anzuordnen und zu vollziehen, sonst vom Bundesrat zu beschließen und vom Bundesfeldherrn zu vollstrecken. Gemäß Satz 2 des Art. 19 jedoch konnte die Exekution bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden.

Zur Streichung dieser Stelle in der Verfassung des Deutschen Reiches erklärte Delbrück in der Reichstagssitzung vom 5. 12. 1870, daß die Änderung des Art. 19 „faktisch unwesentlich" sei und daß die Veranlassung zu der Änderung hauptsächlich auf dem Gebiet der „internationalen Konvenienz" (nämlich den südd. Staaten gegenüber) liege[44]). Auch Max v. Seydel gab zu[45]), daß die Sequestration nach wie vor möglich sei. Im

36) Biener a.a.O. S. 259.
37) Biener, a.a.O. S. 253 ff.; Häberlin, a.a.O. 2. Bd. S. 238.
38) Biener, a.a.O. S. 255 ff.; vgl. C. Schmitt, Diktatur, 2. Aufl. 1928 S. 95/96; Verfassungslehre 1928 S. 48.
39) Sie macht einen Teil des Augsburgischen Reichsabschieds v. 1555 aus. Vgl. Gönner, Teutsch. Staatsr. S. 567.
40) Häberlin, a.a.O. 2. Bd. S. 501.
41) Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze I, 3. Heft.
42) Bundesexekutionsordnung vom 3. August 1820.
43) vgl. hiezu Verf. d. D. Reiches erl. v. L. Dambitsch, 1910, S. 391.
44) Verhdlgen. d. D. Reichstags, R. T. 5. 12. 1870, Sten. Ber. S. 70. Vgl. hierzu unten S. 40, 42.
45) M. v. Seydel, Commentar z. Verfurkde, 1897, S. 190.

übrigen war in Art. 19 der Verfassung vom 16. 4. 1871 bestimmt, daß Bundesglieder, die ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, im Wege der vom Bundesrate zu beschließenden und vom Kaiser zu vollstreckenden Exekution dazu angehalten werden können. Die dem Bundesfeldherrn bei Gefahr im Verzuge zustehende Befugnis, in betreff „militärischer Leistungen" der Bundesglieder die Exekution anzuordnen und zu beschließen, fiel weg. Der Kaiser ist in der Verfassung von 1871 unter dem Druck bundesmäßiger Kräfte in Bezug auf den Reichszwang in vollkommene Abhängigkeit vom Bundesrate geraten[46]).

Art. 48 Abs. I Weim. Reichsverfassung gebraucht den Ausdruck „Exekution" nicht. Nach dem Wortlaut des Artikels kann der Reichspräsident ein Land, das die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, mit Hilfe der bewaffneten Macht dazu anhalten.

Abs. 3 des Art. 48 setzt eine Mitteilungspflicht des Reichspräsidenten von den getroffenen Maßnahmen dem Reichstag gegenüber fest, auf dessen Verlangen hin sie außer Kraft zu setzen sind.

Nach Abs. 5 sollte das Nähere ein Reichsgesetz bestimmen. Dieses Reichsgesetz ist nie ergangen.

V.

Außerordentliche Gewalt

Die außerordentliche Gewalt — als Diktatur schon dem römischen Recht in Zeiten äußerster Gefährdung des Staates als außerordentliche Maßregel bekannt[47]) — erscheint als allgemeiner staatsrechtlicher Begriff in der französischen Revolution mit der Diktatur der Jakobiner. Hier handelt es sich erstmals um Aufhebung rechtlicher Schranken[48]), um eine ausnahmsweise Aufhebung der Teilung der Gewalten, die als Grundlage einer staatlichen Ordnung betrachtet wurde.

Allmählich gelangt man im Zuge rechtsstaatlicher Entwicklung zu einer Umgrenzung dieser durch den Ausnahmezustand gegebenen außerordentlichen Befugnisse. So werden die Gesetze über Ausnahme-, Kriegs- und Belagerungszustand geschaffen, von denen das preußische Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 hier das wichtigste ist, da es gleichzeitig die Befugnisse einer Diktatur nach Art. 68 alter Reichsverfassung umgrenzte.

Art. 68 der Verfassung von 1871 gibt dem Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, das Recht, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand zu erklären. Bis zum Erlaß eines Gesetzes sollten für die Einzelheiten die Bestimmungen des preuß. Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 gelten.

46) Vgl. Triepel, Reichsaufsicht S. 670.

47) Genzmer, Art. Diktatur, Polit. Handwörterbuch, 1923; C. Schmitt, Diktatur, 2. Aufl. 1928; Art. Diktatur im Staatslexikon (Sacher), 1. Bd. 1926.

48) Merk, Verfassungsschutz, 1935, S. 381.

Nach § 5 dieses Gesetzes konnten zeitweilig und gebietsweise die wichtigsten persönlichen Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt werden.

So ist auch im Art. 48 Abs. II Weim. Reichsverfassung bestimmt, daß der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten kann. Ganz oder zum Teil können zu diesem Zwecke außer Kraft gesetzt werden die Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153.

Auch von den Maßnahmen nach Art. 48 Abs. II Weim. Reichsverfassung soll der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis geben, dessen Verlangen nach Außerkraftsetzung der Maßnahmen der Reichspräsident Folge leisten muß. Das „Nähere" auch der AO.Gewalt sollte ein Reichsgesetz regeln.

VI.

Unterscheidung von Reichszwang und außerordentlicher Gewalt

Im folgenden wird die staatsrechtliche Einrichtung des Art. 48 Abs. I mit Reichszwang (Exekution), die des Abs. II mit außerordentlicher Gewalt (Diktatur) bezeichnet. Der StGH. hat sich im Urteil zu einer strengen Unterscheidung der beiden Absätze des Artikel 48 entschlossen; er verweist dabei auf die Trennung der beiden Einrichtungen und ihre geschichtliche Wurzel in der Verfassung von 1871.

Daß beide Einrichtungen von einander verschieden sind, wurde auch in der Verhandlung vor dem StGH. von keiner Seite ernstlich bestritten.

Der Reichszwang hat zur Voraussetzung die Verletzung von Pflichten, Rechtspflichten, die dem Lande nach geschriebenen oder ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen obliegen. Notwendig ist objektiv eine Widerrechtlichkeit, subjektiv entsprechend ein Verschulden des Landes [49]), der Landesregierung. Ob dem Reichszwang eine Mitteilung an das pflichtverletzende Land vorausgehen muß, ist im Schrifttum wenig behandelt und war vor dem StGH. stark umstritten. Daß jedoch der Reichszwang erst nach rechtskräftig vorliegendem Urteil des StGH. vorgenommen werden dürfe (sog. Lehre von der abhängigen Exekution), wie das Triepel [50]) behauptet, ist sowohl aus staatsrechtlichen wie aus politischen Gründen unhaltbar.

Voraussetzung der außerordentlichen Gewalt jedoch ist lediglich, daß an einer gewissen Stelle des Reichs eine erhebliche Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eintritt. Die Befugnis im ersten Falle besteht darin, daß das Land zur Pflichterfüllung angehalten

49) Bericht S. 141 (Giese). In der Verhandlung bestritten von Bilfinger, der in Vergleichung zum Völkerrecht für Art. 48 Abs. I eine Erfolgshaftung des Landes behauptet; Bericht S. 151 ff. vgl. dazu Huber S. 34. Bilfinger, Zur Reform der RV. DJZ. 38, 1933, Sp. 146.

50) Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern S. 61/62.

wird, während im zweiten Fall die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen getroffen werden können.

Aber, so wurde in der Verhandlung selbst gesagt[51]), es gibt außer dieser Unterscheidung einen sehr engen Zusammenhang dieser beiden Absätze, dieser Einrichtungen, die beide vom Reichspräsidenten ausgehen und damals im Plenum der Nationalversammlung in der dritten Lesung zu einem Artikel zusammengefaßt worden sind. Dies trifft für einen besonderen Fall zu.

Pflicht der Regierung ist es, Sicherheit und Ordnung in ihrem Land aufrecht zu erhalten. Wenn das Land die Polizeigewalt nun zu schwach handhabt und dadurch eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit herbeigeführt wird, so ist nicht, wie Anschütz[52]) das wollte, nur der Fall des Abs. II gegeben, vielmehr treffen hier beide Maßnahmen zu. Dies aber in der Weise, daß die Mittel des Art. 48 Abs. I auch aus Art. 48 Abs. II dem Land gegenüber gegeben sind. Dieser Fall wird, da er das Verhältnis von Diktatur und Exekution im Bundesstaat besonders zu beleuchten geeignet ist, unten S. 40 ff. noch eingehend allgemein behandelt werden. Die enge Verbindung beider Absätze, die in diesem besonderen Fall zu Tage tritt, beweist, daß die Diktatur auch gegen Länder durchaus in der Verfassung selbst verankert ist.

In den bisher vorgekommenen Fällen einer Anwendung des Art. 48 ist bisweilen das Vorgehen des Reichs nur auf Art. 48 allgemein gestützt worden, also auf beide Absätze dieses Artikels; immer aber zugleich auf ao. Gewalt, nie auf Reichszwang allein. Es handelt sich um vier Vorgänge. Der erste Fall spielte sich in Braunschweig im April 1919 ab, also noch vor der Weim. Reichsverfassung. In Braunschweig war die Räterepublik ausgerufen worden. Braunschweig wurde militärisch besetzt, die Ordnung der Dinge[53]) wurde vom Reich als Handeln gemäß Art. 68 alter Reichsverfassung (Kriegszustand)[54]) aufgefaßt, vom Lande als Exekution gemäß Art. 19 alter Reichsverfassung.

Der zweite Fall betrifft die damals noch nicht vereinigten thüringischen Einzelländer, die unter Beteiligung ihrer Regierungen aufständisch wurden. Die Verordnung[55]), die einen Reichskommissar mit Befugnis zur Absetzung und Neubesetzung der Landesregierungen einsetzte, ist in der Überschrift auf Art. 48, II im Text des § 1 auf Art. 48 allgemein gestützt.

Beim dritten Fall handelt es sich um eine Verordnung vom 10. 4. 1920 „über die Durchführung der Reichsverfassung und zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" in Sachsen-Gotha[56]). Gotha hatte den Versuch gemacht, eine kommunistische Räterepublik aufzurichten, wobei die Landesregierung mitgewirkt hatte. Auch hier ist in der Über-

51) Bericht S. 133 (Carl Schmitt).

52) Bericht S. 127. Vgl. jedoch Anschütz, 14. Auflage seines Kommentars zur WRV., S. 270; im oben geschilderten Fall können nach Ansicht von Anschütz, Maßnahmen, die der Präs. gemäß Abs. I mit solchen, die er auf Grund des Abs. II trifft, eng zusammengehen und verflochten sein.

53) VO. v. 13. 4. 1919 RGBl. I S. 391.

54) RGZ. 107/396.

55) VO. v. 22. 3. 1920 RGBl. I S. 343.

56) VO. v. 10. 4. 1920 RGBl. I S. 477.

schrift schon die Verordnung als eine Maßnahme der Diktatur gekennzeichnet.

Im Oktober 1923 faßte die zum Teil mit kommunistischen Ministern besetzte sächsische Landesregierung revolutionäre Beschlüsse. Die Reichsregierung stellte ein Ultimatum von einem Tag, dann erging eine Verordnung des Reichspräsidenten[57]), durch die der Reichskanzler ermächtigt wurde, für die Dauer der Geltung der Verordnung die sächsischen Minister ihrer Stellung zu entheben. Die Überschrift der Verordnung bezieht sich nur auf Art. 48 Abs. II, während im Text der Art. 48 ganz allgemein angeführt ist.

Es läßt sich in allen diesen Fällen deutlich eine gewisse Abkehr von der Einrichtung des Reichszwangs feststellen, die nur aus der besonderen Lage der Fälle nicht erklärt werden kann.

Soweit in der Verhandlung vor dem StGH. diese Vorgänge gestreift wurden, ließ die Reichsregierung erklären[58]), sie stehe auf dem Standpunkt, die tatsächlichen Verhältnisse, die dem 20. Juli 1932 vorangingen, begründeten sowohl eine Maßnahme nach Art. 48, I wie eine Maßnahme nach Art. 48, II. Aus dieser Erwägung heraus habe sie die Verordnung auf die beiden Absätze des Art. 48 gestützt.

Mögen auch aus politischen Gründen im Einzelfalle oder aus staatspolitischen Überlegungen[59]) heraus manchmal die beiden Einrichtungen im Leben der Weim. Reichsverfassung vertauscht worden sein, in der Staatsrechtslehre jedenfalls sind sie zu trennen. Nur bei einer Trennung beider Einrichtungen konnte sich der StGH. über den ihm vorliegenden Streitfall schlüssig werden. Sicher mit Recht unterscheidet das Urteil daher, der herrschenden Lehre folgend[60]), scharf die Vorschriften des Abs. I und Abs. II von einander.

VII.

Der Reichszwang im Urteil des Staatsgerichtshofs

Demgemäß prüfte der StGH. zunächst, ob die Voraussetzungen des Reichszwangs vorlagen.

Allerdings mußte er zuerst sein Prüfungsrecht gegenüber diesen Voraussetzungen des Reichszwanges feststellen. Er führte die Entstehungsgeschichte an[61]), verwies auf den Wortlaut und lehnte die in der Verhandlung hervorgetretene Ansicht[62]), es handle sich auch hier wie beim Abs. II um eine Ermessensfrage, ab.

Erwägenswert war der Einwand, daß es sich hier nicht lediglich um ein justizförmliches Feststellungsverfahren handle, sondern daß die Fest-

57) VO. v. 29. 10. 1923 RGBl. I S. 995.
58) Bumke S. 17, Bericht S. 189.
59) Vgl. unten S. 36.
60) Anschütz, Kommentar S. 269 ff. 14. Auflage.
61) Bumke S. 42.
62) Bericht S. 379.

stellung der Verletzung einer so sehr unter der politischen Gesamtlage zu entscheidenden Pflicht, wie der Treupflicht (der Länder gegenüber dem Reich) eine Frage des politischen Ermessens sei, wodurch eine Beschränkung der Nachprüfung eintrete.

Demgegenüber war zu beachten, daß auch diese Pflichtverletzung, wenn nicht ausdrücklich, so doch sinngemäß durch die WRV. umschrieben ist, daß es sich auch hier um eine Rechtspflicht handelt und weiterhin, daß ein nachzuprüfender Inbegriff von Tatsachen den Tatbestand einer rechtlich feststellbaren Pflichtverletzung ausmacht. Der StGH. hatte hier eine Rechts- und Tatfrage zu prüfen und er mußte sie prüfen. Dies hängt, worüber nachher noch zu sprechen ist, mit dem ganzen System der WRV. zusammen.

Der StGH. entschied, daß die Verordnung vom 20. Juli im Abs. I des Art. 48 nicht die erforderliche Stütze findet. Er sprach also aus, daß das Land Preußen sich keiner Pflichtverletzung schuldig gemacht habe. Es ist hier nicht Raum, die Pflichtverletzungen im einzelnen zu erörtern. Es fehlen dazu auch die sachlichen Unterlagen. Der StGH. hat die ihm angebotenen Beweise und Gegenbeweise nicht erhoben, da dies die ganze Verhandlung stark verzögert und wahrscheinlich doch zu keinem handgreiflichen Ergebnis geführt haben würde.

Ein Teil der Vorwürfe des Reiches schied aus, weil es sich dabei nicht um eine Pflichtverletzung gegenüber dem Reich gehandelt hatte. Ein anderer Vorwurf deshalb, weil die übrigens bis zuletzt auch tatsächlich bestrittenen Pflichtverletzungen nicht von verantwortlichen Trägern der Staatsgewalt in Preußen sondern von nachgeordneten Persönlichkeiten vorgenommen waren[63]). Das Wesentliche an diesen Vorwürfen läßt sich unschwer unter die beiden hauptsächlichen Anführungen, nämlich die Treupflichtverletzung und die mangelnde Gleichartigkeit der preuß. Politik mit der des Reiches einreihen.

Die wichtigsten Vorwürfe des Reichs gegenüber der preuß. Regierung gründeten sich darauf, daß einmal der preuß. Innenminister der Politik der Reichsregierung in einer Art und Weise entgegengetreten sei, die eine Verletzung der Treu- oder Gehorsamspflicht Preußens gegenüber dem Reich sei. Sodann: Als Mitglieder der SPD. hätten dem preuß. Ministerpräsidenten und dem preuß. Innenminister angesichts dem innerhalb ihrer Partei geäußerten Wunsche nach Zusammenschluß mit den Kommunisten die nötige innere Freiheit gefehlt, um gegen die Kommunisten aufzutreten.

Dementsprechend hätten sie erkennen müssen und auch erkannt, daß die Kommunisten im Hinblick darauf vertrauen würden, es werde ihnen im entscheidenden Augenblick nicht mit den vollen staatlichen Machtmitteln begegnet werden.

Diese Vorwürfe waren richtig und stellten sich späterhin als durchaus zutreffend heraus, allein z. Z. des Urteils hatte die sozialdemokratische Partei ihre Karten noch nicht so aufgedeckt, wie dies nachher geschehen ist. Von jedem, insbesondere vom nationalen Standpunkt aus, stellt das Ver-

63) Vgl. Seite 19 dieser Arbeit, Anmerkung 49.

halten der preuß. Regierung sich als eine schwere Pflichtverletzung dar. Vom Gesichtspunkt der Weimarer Reichsverfassung aus war es jedoch keine Pflichtverletzung.

Die Weimarer Verfassung hatte das Reich zu einem Bundesstaat in Form einer parlamentarischen Demokratie[64]) gemacht. Im Laufe weniger Jahre der Geltung dieser Verfassung stellten sich schwere Mängel heraus, die zum Schlusse bewirkten, daß das anfänglich ausgewogene System nur noch mittels ungewöhnlicher und ausgeklügelter Hilfsgerüste ein mühsames Gleichgewicht erhielt. Die Gegensetzungen der Gewaltenträger wurden in ihrer Art und ihrem Wert durch die Parteien verändert. So kam es, daß aus dem von der WRV. zweifellos gewollten Selbstbestimmungsrecht der Länder, das aus dem bundesstaatlichen Aufbau, der durch Art. 17 festgelegten gleichartigen Verfassung und dem Mitbestimmungsrecht bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs gemäß Art. 60 ff. sinngemäß hervorgeht, ein Recht der Länder auf eigene Politik wurde. War auch die Außenpolitik nach wie vor unbestrittenermaßen Sache des Reichs, so ergab doch dieser Anspruch auf selbständige Führung der Innenpolitik, die der sog. Parteienbundesstaat[65]) mit sich brachte, eine heillose Verwirrung, deren Folgen eben in diesem Rechtsstreit allen sichtbar ans Licht des Tages traten.

Ein Vertreter Bayerns, der gleichzeitig lächerlicherweise noch im Jahre 1932 der Staatenbundslehre huldigte, (wonach die Beziehungen im Weimarer Reich zwischen Reich und Ländern völkerrechtlich seien) stellte für alle auf der Preußenseite Beteiligten fest, daß die Landesregierung nicht nur das Recht habe, ihre eigene Politik zu treiben, sondern auch angriffsweise Kritik an politischen Handlungen der Reichsregierung zu üben. Besonders schlimm mußte sich dies beim größten deutschen Lande auswirken, dessen entscheidende Frage seit der Bismarckschen Verfassung sein Verhältnis zum Reich und zur Reichsgewalt war.

Sicherlich war auch die Treupflicht oder wie sie von der Reichsseite genannt wurde, Einordnungspflicht, Gehorsamspflicht der W.Reichsverfassung sinngemäß zu entnehmen. Diese Pflicht erforderte, die Grundlinien der Landespolitik stets, besonders aber in einer Gefahrenlage, der Reichspolitik anzugleichen. Diese Treupflicht der Länder gegenüber dem Reich, die Beziehungen zwischen beiden haben ihren schönsten Ausdruck in einer Entscheidung des Reichsgerichts[66]) gefunden. Es heißt dort: „Reich und Länder stehen einander nicht als fremde Staaten gegenüber.

---

64) Freilich kein eigentlicher Bundesstaat wie der von 1866 oder 1870, wenn man auf den genossenschaftlichen Zusammenschluß mehrerer Einzelstaaten entscheidendes Gewicht legt. Bundesstaat jedoch insofern, als tatsächlich auch unter der Herrschaft der WRV. die Eigenstaatlichkeit der Länder, das „selbständige und ursprüngliche politische Eigenleben" der Länder (Huber) gewahrt blieb. C. Schmitt spricht hier von einem Bundesstaat ohne bündische Grundlage. Vgl. Huber, Verfassung, 1937 S. 17/18; C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 389; Merk, Verfassungsschutz, 1935, S. 170.

65) Bilfinger, Exekution, Diktatur und Föderalismus DJZ. 37, 1932 Sp. 1018.

66) RGZ. 111/121.

Mögen ihre Interessen in einzelnen Fragen vielfach auseinandergehen, so wirken sie doch rechtlich und tatsächlich aufs engste zusammen.

Die Länder sind Glieder des Reichs und bilden mit ihm ein Ganzes. Das Endziel ihrer Betätigung ist kein anderes als das des Reichs: die Wohlfahrt des deutschen Volkes."

Aber eben diese Treupflicht mußte notwendigerweise eines Tages mit dem in derselben Reichsverfassung festgelegten Länderparlamentarismus in Widerstreit geraten. Aus Art. 17 WRV. ergibt sich die Gleichartigkeit der Landesverfassungen mit der Reichsverfassung, die Eigenstaatlichkeit der Länder und die parlamentarische Verfassung derselben. Eigenstaatlichkeit der Länder und parlamentarische Verfassung aber heißt Selbstbestimmungsrecht und Recht auf eigene Politik dem Gedanken einer Einordnung der Länder in das Reich entgegensetzen. Ein Zuwiderhandeln gegen die Treupflicht unter diesen Umständen als Pflichtverletzung im Sinne des Art. 48 Abs. I anzunehmen, war bei den angeführten Fällen unmöglich, wenngleich der StGH. mit Recht betont, daß der geschilderte Tatbestand sich nahe an der Grenze der Pflichtverletzung bewegte. Bei parteimäßiger Verschiedenheit zweier Regierungen, von denen jede das Selbstbestimmungsrecht in Anspruch nimmt und in gewissem Maße auch in Anspruch nehmen kann, mußte es zu Vorfällen dieser Art kommen. Daraus eine Pflichtverletzung im Sinne des Art. 48, I zu machen, hieße vom Wolf verlangen, er dürfe nicht beißen. Tatsächlich hat sich auch, wie oben gezeigt, das Reich in den vorhergehenden Fällen, deren tatsächliche Voraussetzung teilweise anders, in jedem Falle aber schwerwiegender waren, des Reichszwanges, also der Feststellung einer Pflichtverletzung, nicht bedient.

Wiederum mußte es auch in solcher Lage möglich sein, dem Reich gegen die Unmöglichkeiten und Widersprüche seiner eigenen Verfassung zum Recht zu verhelfen.

VIII.

Die außerordentliche Gewalt im Urteil des Staatsgerichtshofs

Es bleibt der Abs. II des Art. 48 WRV. Und hier in dem Teil des Urteils, der die Fragen der ao. Gewalt behandelt, steht der Satz, der die ganze Entscheidung offen tragen müßte (und insgeheim auch trägt). Aber er wird in den ihm nachfolgenden Sätzen abgeschwächt, umgedeutet, in sein Gegenteil verkehrt, und so kommt es, daß dieser Abschnitt des Urteils von Widersprüchen voll ist und darum im Ergebnis zu baren Unmöglichkeiten führt.

Zunächst muß sich der StGH. auch hier zu der Frage erklären, ob er das Recht hat, das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48, II nachzuprüfen, oder ob er vor dem unüberprüfbaren Ermessen des Reichspräsidenten Halt machen muß. Der StGH. erklärt hierzu[67]): „. . . im vor-

67) Bumke S. 45.

liegenden Falle bedarf es einer Stellungnahme zu dieser Frage nicht. Denn es ist offenkundig, daß die Verordnung vom 20. 7. 1932 in einer Zeit schwerer Störung und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen worden ist." Nach einer Schilderung der politischen Lage zur Zeit des Erlasses der Verordnung erklärt der StGH. weiter: „Die Voraussetzungen für ein Einschreiten auf Grund des Art. 48 Abs. II waren daher ohne weiteres gegeben." Das klingt, als würde der StGH. die Frage seines Prüfungsrechtes umgehen[68]), so wie er angibt, auch bisher zu dieser Frage noch nie Stellung genommen zu haben. In Wirklichkeit umgeht der StGH. mit diesen Erklärungen höchstens die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 48 Abs. II, indem er sich darauf beruft, daß sie offenkundig vorgelegen hätten. So umgeht er aber nicht die Prüfung der Frage, ob er berechtigt ist, überhaupt nachzuprüfen. Die Erklärungen des StGH. enthalten daher eine deutliche Entscheidung dahin, daß sich der StGH. die Prüfungsbefugnis in vollem Umfange beimißt. Denn er stellt ausdrücklich fest, daß „die Voraussetzungen für ein Einschreiten auf Grund des Art. 48, II gegeben" waren. Mit dieser Feststellung ist in Wahrheit die Prüfung vollzogen.

Der StGH. hat aber kein Prüfungsrecht. Es ergibt sich dies aus der Eigenschaft des Art. 48, II als einer selbständigen Zuständigkeitsnorm, worüber unten noch zu sprechen ist.

Im Urteil folgt dann der entscheidende Satz. Er lautet:

> Der Reichspräsident konnte in dieser Lage nach pflichtmäßigem Ermessen zu der Auffassung gelangen, daß es geboten sei, zu diesem Zweck nicht nur die polizeilichen Machtmittel Preußens in die Hand des Reichs zu legen, sondern[69]) die gesamten staatlichen Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zusammenzufassen und die Politik des Reichs und Preußens in einheitliche Bahnen zu lenken.

Von dieser Grundauffassung aus, sagt der StGH., erledigen sich auch die beiden Einwände des Ermessensmißbrauchs und der Ermessensüberschreitung. Die Gegner des Reichs können niemals nachweisen, daß die Maßnahmen der Verordnung nicht zu dem Zwecke der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sondern zu anderen, außerhalb des Art. 48, II liegenden Zwecken erlassen wurden. Ebensowenig kommt eine Ermessensüberschreitung in Betracht. Sie würde vorliegen, wenn Maßnahmen getroffen worden wären, die offensichtlich über den Zweck der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinausreichen[70]).

Und nun wiederholt der StGH. zur Begründung den oben angeführten Grundsatz, jedoch in stark abgeschwächter Form: Nicht mehr „die gesamten staatlichen Machtmittel" nein, nur noch die staatlichen

---

68) Vgl. hierzu Poetzsch-Heffter, Staatspolitische Würdigung S. 315; Triepel, Die Entscheidung des StGH. DJZ. 37 Sp. 1504; Vgl. auch RGZ. 134, Anh. S. 44.

69) Bumke S. 46.

70) Bumke S. 47.

Machtmittel des Reichs und des größten deutschen Landes sollen in einer Hand zusammengefaßt werden und — eine noch wichtigere Abschwächung: es soll nicht mehr „die Politik des Reichs und Preußens in einheitliche Bahnen gelenkt" sondern es soll nur noch „die preußische Landespolitik nach Möglichkeit der Reichspolitik angeglichen" werden.

Diese Abschwächung des Grundsatzes wäre unverständlich, würde sie sich nicht sofort in noch stärkerem und umfassenderem Maße wiederholen. So aber begreift man, daß dieser in seiner Tragweite plötzlich so beträchtlich verringerte Satz nur den Übergang bilden muß zu der Lehre, die an der Sinnwidrigkeit und Undurchführbarkeit des Urteils volle Schuld hat: Der Lehre von der Zuständigkeitsverschiebung.

Sie lautet[71]) in der Formung des StGH.: Der Reichspräsident ist, abgesehen von der ihm freigegebenen vorübergehenden Außerkraftsetzung von sieben Grundrechten, an alle Vorschriften der Reichsverfassung gebunden, die nicht lediglich die Zuständigkeiten des Reichs gegenüber den Ländern oder die Zuständigkeiten der verschiedenen Reichsorgane gegeneinander abgrenzen.

Bloße Verschiebung von Zuständigkeiten aber heißt in diesem Falle, so erläutert der StGH., Übertragung von Geschäften und Befugnissen von der Landesregierung auf ein Reichsorgan.

Verfassungsvorschriften, die nicht bloße Abgrenzung von Zuständigkeiten enthalten, sind die Bestimmungen über die Stellung der Länder innerhalb des Reichs und über den Aufbau der Länder, nämlich die Artikel 17, 60 und 63 WRV.

Jedem Lande wird durch Art. 17 nicht nur eine freistaatliche Verfassung, sondern laut Urteil[72]) auch „der Bestand einer aus dem Lande selbst hervorgehenden eigenwüchsigen Landesregierung" gewährleistet, die des Vertrauens der Volksvertretung bedarf. An ihre Stelle kann nicht einmal vorübergehend ein anderes Organ gesetzt werden.

Art. 60 setzt ein Recht der Länder auf Vertretung bei Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs fest. Im Reichsrat müssen die Länder gem. Art. 63 WRV. durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten sein, d. h. laut Urteil des StGH., die Stimmen der Länder müssen „durch die von der Reichsgewalt unabhängigen Landesregierungen geführt werden", wenn anders nicht „eine wesentliche Beeinträchtigung der Stellung des Landes im Reich" und eine dem „Wesen des Reichsrats widersprechende Veränderung seiner Zusammensetzung hervorgerufen" werden soll. „Reichskommissare sind aber", so sagt das Urteil, „Organe des Reichs und von der Reichsgewalt abhängig", weshalb sie zur Vertretung des Landes im Reichsrat nicht befugt sind.

In kurzer Aufzählung lautet deshalb die vom StGH. an Hand der oben geschilderten Grundsätze getroffene Abgrenzung folgendermaßen: Dem Reichskommissar stehen zu alle Befugnisse der preuß. Minister in Landesangelegenheiten. Sie werden von der „Landesstaatsgewalt vorübergehend abgetrennt" und dem Reichskommissar als Reichsorgan übertragen. Ein-

71) Bumke S. 48.
72) Bumke S. 49.

geschlossen ist dabei die Befugnis, Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, oder Beamte zu ernennen, zu befördern, in den Ruhestand zu versetzen oder zu entlassen. Art. 5 WRV., auf dem diese Befugnis beruht, ist eine Zuständigkeitsnorm und liegt im Bereich der erlaubten Zuständigkeitsverschiebung.

Soweit ist also eine ao. Gewalt gegen Länder statthaft.

Bestehenbleiben muß die verfassungsmäßige Landesregierung „als Organ des Landeswillens". Daß diese Regierung nur eine (gemäß Art. 59, II preuß. Verfassung) die Geschäfte weiterführende Regierung ist, begründet keinen Unterschied, da zwar nicht ihr Weiterbestehen, aber ihre Entstehung auf eine Vertrauenshandlung des Landtags als der Volksvertretung zurückzuführen ist.

Die Vertretung gegenüber dem Reich insbesondere im Reichsrat und Reichstag (Art. 33 Abs. 2 Weim. RV.) sowie gegenüber anderen Ländern verbleibt der Landesregierung. Demgemäß kann ihr auch nicht die Befugnis entzogen werden, den vorhandenen Bevollmächtigten zum Reichsrat Anweisungen für die Ausübung des Stimmrechts zu erteilen. Ebenso hat sie fernerhin die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten gegenüber Landtag und Staatsrat.

So schließt das Urteil des StGH. vom 25. Oktober 1932 mit den Worten:

> Aus allen diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Verordnung vom 20. Juli 1932 insoweit mit der Reichsverfassung vereinbar ist, als sie die ministeriellen Befugnisse in preuß. Landesangelegenheiten aus dem Kreise der Landesgeschäfte abtrennt und Reichskommissaren überträgt, daß in diese Übertragung aber die Vertretung im Reichsrat und Reichstag sowie die sonstige Vertretung des Landes gegenüber dem Reich und gegenüber anderen Ländern sowie die Befugnisse und Obliegenheiten der Landesregierung gegenüber dem Landtag und dem Staatsrat nicht einbezogen werden konnten.

IX.

Außerordentliche Gewalt und Lehre von der Verschiebung der Zuständigkeiten

Ao. Gewalt ist oberste staatliche, von rechtlichen Schranken befreite Herrschaftsübung zum Zweck der Überwindung außergewöhnlicher Zustände. Sie dient dem Schutz des Staates. So verleiht auch die WRV. dem Reichspräsidenten bei Gefährdungen und Störungen des staatlichen Lebens außerordentliche Befugnisse. Diese Befugnisse, — von der WRV. „Maßnahmen" genannt — sind in einer Allgemeinformel umrissen, jedoch nicht rechtlich begrenzt. Lediglich in Art. 48 Abs. II wird festgelegt, daß der Reichspräsident zum Diktaturzwecke vorübergehend bestimmte, einzeln aufgeführte Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen darf. Das in Abs. V vorgesehene Ausführungsgesetz, das Grenzen und Formen der ao. Gewalt im einzelnen regeln sollte, ist nicht ergangen. Infolgedessen hat

sich ein lebhafter Streit entwickelt über die Frage, wie weit die Befugnisse des Reichspräsidenten aus Art. 48, II reichen.

Ziemlich unbestritten war lediglich folgendes:

Dem Reichspräsidenten sollte durch Art. 48 nicht eine Gewalt verliehen werden, die die Macht der Nationalversammlung überstieg. Der Reichspräsident konnte also auf Grund Art. 48 nicht etwa die alte Verfassung aufheben und eine neue Verfassung geben. Sodann mußte der Reichspräsident bei seinen Maßnahmen die Organe bestehen lassen, die in Art. 48, II selbst aufgeführt oder in die rechtliche Abwicklung der Diktatureinrichtung eingebaut sind. Es handelt sich hier um die Reichsregierung, die nach Art. 50 alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten gegenzuzeichnen hat, wodurch diese erst ihre Gültigkeit erhalten. Sodann um den Reichstag, dem gemäß Abs. 3 die Maßnahmen auf Grund Abs. 2 unverzüglich zur Kenntnis zu bringen sind. Selbstverständlich gehört hierzu auch das Amt des Reichspräsidenten selbst.

Das sind die äußersten Grenzen. Als zulässige Maßnahmen wurden unbestrittenermaßen in der Lehre von Art. 48, II anerkannt:

Der Reichspräsident kann Maßnahmen treffen, rechtlicher (Verfügungen, Verordnungen), und tatsächlicher Art (Vorkehrungen und Eingriffe). Er kann die aufgezählten sieben Grundrechte außer Kraft setzen und er kann — was hier am meisten in Betracht kommt — die vollziehende Gewalt auf einen Reichskommissar übertragen[73]).

Zurückgehend auf gewisse Äußerungen in der Nationalversammlung bei Beratung der Diktatur kam es 1922 zur Begründung der Lehre[74]) von der Unantastbarkeit der Reichsverfassung und 1924 zu der Lehre[75]) von der Zuständigkeitsverschiebung.

Diese beiden Lehren unterscheiden sich auf diesen Fall angewandt von einander nur durch den Namen. Sie gehen in ihrer einfachsten Form auf eine zunächst einleuchtende Auslegung des Art. 48 Abs. II Satz 1 und 2 zurück. In Satz 1 wird demnach festgestellt, daß der Reichspräsident, wenn die Voraussetzungen der ao. Gewalt gegeben sind, die nötigen Maßnahmen treffen kann. In Satz 2 sind die Artikel aufgezählt, die er durchbrechen kann; alle anderen Artikel sind seinem Eingriff entzogen. So lautete die Lehre in ihrer einfachsten Form. Später nahm sie der unbefriedigenden Ergebnisse wegen folgende Fassung an:

Beim Vorliegen der Voraussetzungen der ao. Gewalt tritt von Reichsverfassungswegen eine Verschiebung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern zu Gunsten des Reichs ein. Danach handelt es sich also bei Art. 48 II um eine Frage der Zuständigkeit. In andere als Zuständigkeitsvorschriften darf nicht eingegriffen werden. Sie sind für die ao. Gewalt unantastbar. Die ao. Gewalt schafft also, wie Grau

73) Anschütz, Kommentar, 14. Aufl. S. 283; Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, Handbuch d. D. Staatsrechts, 2. Bd. 1932 S. 276 ff.

74) Begründet von Richard Grau, Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Art. 48, II RV., Berlin 1922.

75) Nawiasky, Verh. d. Heidelb. Jur. Tages S. 116 ff. vgl. VDStRL. 1924 S. 137 ff.

sich ausdrückt[76]) „neben der ordentlichen Kompetenzverteilung" in gewöhnlichen Zeiten, „eine außerordentliche Kompetenz des Reichs" in ungewöhnlichen. Die Lehre hütet sich jedoch eine Liste der unantastbaren Artikel aufzustellen. Lediglich mit Bezug auf Satz 2 des Abs. II wird gesagt: Insoweit die Grundrechte aufgehoben werden können, hat der Diktator den Gesetzesvorbehalt in der Hand. Er hat auch sonst die Stellung des einfachen Reichsgesetzgebers, soweit nicht in den einzelnen Artikeln der Gesetzesvorbehalt ausdrücklich erwähnt ist. Das bedeutet, daß die Gesetzgebung hier dem Reichstag vorbehalten sein sollte. Allein nun sind wieder sinngemäß einzelne Artikel auszunehmen, die also für den Diktator frei, d. h. antastbar[77]) sind. Beispielshalber sind als unantastbar angeführt Art. 45 Abs. 2, 41, 22, 48, V, 49, 85 und 108 WRV.

Grundsätzlich galt, wie das bei Anschütz, 13. und 14. Aufl. hervorgehoben wird[78]), der hier noch weitergeht als Grau, daß die ao. Gewalt jede Zuständigkeit der Gesetzgebung ausüben kann, aber beschränkt ist, durch die begrenzende Aufzählung der sieben Grundrechte in Satz 2; „sie bedeutet demgemäß, daß die Diktaturgewalt andere als die aufgezählten Grundrechte nicht außer Kraft setzen, und daß sie sich auch über andere, nicht im Zweiten, sondern im Ersten Hauptteil der Reichsverfassung enthaltene Verfassungsbestimmungen nicht hinwegsetzen darf". Diese Meinung wird, da sie von dem überwiegenden Teil des Schrifttums vertreten ist, als herrschend bezeichnet. In der Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof[79]) und in der neuen Auflage seines Kommentars[80]) bekannte sich Anschütz zu einer erweiterten Auffassung, die aber im Grunde auch wieder nichts anderes ist, als die oben geschilderte Unantastbarkeitslehre von Grau. Danach erstreckt sich gegenständlich der Wirkungsbereich der Diktaturgewalt rechtsetzend grundsätzlich auf das gesamte Vorbehaltsgebiet der einfachen Reichsgesetzgebung. Aber es sind „diktaturfest" alle Vorschriften der WRV., denen die Diktaturfestigkeit nicht ausdrücklich oder durch den Sinn stillschweigend entzogen ist. Was diktaturfest ist, muß einzeln festgestellt werden. Hierher gehört nach Anschütz Art. 6 bis 11 WRV. und vor allem das gesamte Verfassungsrecht der Länder also insbesondere Art. 17 und die durch ihn geschaffenen Organe. Einen Reichskommissar kann[81]) also die ganze Polizeigewalt des Landes übertragen werden; er kann sich alle Landesbehörden unterordnen, aber eine Landesregierung kann der Reichskommissar nicht sein; das gesamte Länderverfassungsrecht ist diktaturfest, d. h. reichsverfassungskräftig gewährleistet und der ao. Gewalt unzugänglich.

Diesen Lehren entgegen steht die Auslegung, wie sie C. Schmitt auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Jena am 14. und 15. April 1924 aufgestellt und verfochten hat[82]). Nach ihr bedeutet die

76) Grau, Diktaturgew. d. Reichspräs., Handbuch, S. 281.
77) Grau a.a.O. S. 287.
78) Anschütz, Kommentar S. 252, 13. Aufl.; S. 289, 14. Aufl.
79) Bericht S. 307 ff.
80) 14. Aufl. 1933 S. 284 ff.
81) Anschütz, 14. Aufl. S. 290 ff. Bericht S. 305 (Anschütz).
82) VDStRL. Heft 1 S. 63; C. Schmitt, Die Diktatur d. Reichspräs.; E. Jacobi, ebendort S. 105 ff.

Aufzählung der Art. im 2. Satz des Abs. II keineswegs, daß alle nicht aufgezählten Artikel, dem Eingriff des Reichspräsidenten entzogen seien. Sie wendet sich also dagegen, daß die Ausnahmen, die der Ausnahmezustand mit sich bringt, niemals Ausnahmen von Verfassungsbestimmungen sein dürfen, es sei denn, es handle sich um jene sieben Grundrechte.

Tatsächlich hat auch, wie oben gezeigt, die Entwicklung der vorgenannten Lehren jenen Standpunkt rein gar nicht aufrecht erhalten können. Es kommt nun auf die „sinngemäße" Auslegung an, es ist „im einzelnen festzustellen", was diktaturfeste Artikel sind und was nicht. So wird deutlich, daß jene Lehren im Grunde ziemlich wahllos in der Verfassung herumsuchten und nach ihrem Gutdünken, das und jenes für unantastbar erklärten, so, wie es gerade sonst in den Zusammenhang ihres Lehrgebäudes sich einfügen mochte.

Der Reichspräsident kann nach dieser gegnerischen Auslegung alle zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für nötig erachteten Maßnahmen treffen[83]); dabei ist er auch durch andere als die in Satz 2 aufgezählten Verfassungsbestimmungen nicht behindert. Satz 2 enthält gegenüber dem Satz 1 nicht eine Einschränkung sondern eine neue, zu der Befugnis aus Satz 1 hinzukommende Befugnis, nämlich die aufgezählten Artikel der Verfassung außer Kraft zu setzen, ohne selber Maßnahmen zu treffen[84]).

Die Lehre findet ihre Begründung einmal in der Entstehungsgeschichte des fraglichen Artikels. So enthält der Bericht des Abgeordneten Dr. Ablaß im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung[85]) den denkwürdigen Satz: „Jene Befugnis (Art. 48, Abs. II Satz 1) geht sehr weit, aber wenn wir die Geschehnisse unserer Tage überblicken, werden wir finden, daß sie aus der Not der Zeit herausgeboren ist, und dem Präsidenten ein starkes Mittel an die Hand gibt, auf das er unter keinen Umständen wird verzichten können." Unbestritten war in der Nationalversammlung, daß der Reichspräsident diese außerordentlichen Befugnisse sofort erhalten solle, trotz des vorgesehenen Ausführungsgesetzes. Man muß diese Tatsache bei der Auslegung des Art. 48 wohl stark berücksichtigen.

Sodann in der Auslegung des Artikels selbst. Danach bezieht sich das „zu diesem Zwecke" des Abs. 2 Satz 2 nur auf die „Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung", keineswegs auf die „nötigen Maßnahmen". Damit entfällt aber die enge Verbindung des Satz 1 und Satz 2, insbesondere ergibt sich, daß die beschränkende Aufzählung nur für den Satz 2 und nur innerhalb des Satzes gilt.

Auch nach dieser Lehre sind jedoch der Befugnis des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. II Grenzen gezogen. Diese Grenzen (vgl. oben S. 28) sollen sich daraus ergeben, daß die Befugnis des Reichspräsidenten auf einer Verfassungsbestimmung beruht und also diese Verfassung

---

83) VDStRL. S. 103; S. 136 a.a.O.

84) Die Außerkraftsetzung ist eine besondere Maßnahme, die nur für die aufgezählten Grundrechte zulässig ist; VDStRL. H. 1 S. 76, S. 102 (C. Schmitt).

85) Band 336, S. 233.

selbst voraussetzt. Unmöglich wäre daher eine Änderung der WRV. auf Grund des Art. 48 Abs. II anstatt auf dem verfassungsmäßig vorgesehenen Wege des Artikel 76 WRV. Ferner muß darnach das Grundgerüst der WRV. erhalten bleiben, soweit es in Art. 48 selbst aufgeführt ist oder in der rechtlichen Abwicklung der Diktatureinrichtung Anwendung findet[86]). Doch sind Maßnahmen des Reichspräsidenten, wie die vorläufige Amtsenthebung einer Landesregierung, das Verbot der Amtstätigkeit gegenüber Landesministern und die Übertragung der Geschäftsführung auf andere Personen, nach Art. 48 Abs. II zulässig[87]). Allerdings sollte auch nach dieser Lehre ein gewisses „organisatorisches Minimum" der Länder[88]) erhalten bleiben. Weitere Grenzen ergeben sich aus dem von C. Schmitt entwickelten Begriff der „Maßnahmen". Darnach sind Maßnahmen „Einzelhandlungen oder generelle Anordnungen, die im Hinblick auf eine als anormal anzusehende und daher zu beseitigende konkrete Sachlage erfolgen, nicht aber auf unabsehbare Zeitdauer Geltung beanspruchen"[89]). Daraus ergibt sich als wichtigste Folge, daß dem Reichspräsidenten ein allgemeines Notverordnungsrecht auf Grund dieses Artikels nicht zusteht[90]). In dieser Ansicht traf sich C. Schmitt mit Grau[91]), der freilich aus ganz andern rechtlichen und politischen Erwägungen zu dieser Auffassung kam. Die tatsächliche rechtliche Entwicklung nötigte dann C. Schmitt, dieses gesetzvertretende Verordnungsrecht des Reichspräsidenten auf Grund Art. 48 Abs. II späterhin[92]) anzuerkennen. (Mit auf diese im Zuge der Entwicklung entstandene Abwandlung der Unantastbarkeitslehre gründete sich die Stellungnahme der Vertreter der Reichsregierung[93]) in der Verhandlung). Als einzige Beschränkung insoweit blieb, daß der Reichspräsident mit Hilfe seines Verordnungsrechts nur die einfache, nicht die verfassungsändernde Gesetzgebung beherrschte.

Die Begründer und Vertreter der verschiedenen Lehren standen sich in der Verhandlung vor dem StGH. gegenüber. Bei der Erörterung der Voraussetzungen und Befugnisse aus Art. 48 Abs. II stießen die Lehranschauungen zusammen, obgleich die Vertreter der Reichsregierung ihre Vorträge zunächst gar nicht auf die erwähnte, von ihnen sonst vertretene Lehrmeinung stützten. Sie hatten vielmehr vom gegnerischen Standpunkt ausgehend[94]), die Auffassung vertreten, daß Art. 48, II eine selbständige Zuständigkeitsnorm sei, der die Zuständigkeitsnorm des Art. 17 zu weichen habe. Allerdings wurden sie, wohl in der Erwartung, sie würden die Lehre von 1924 wieder vertreten, von ihren Gegnern, die in der Hitze des Streites die Änderung gar nicht bemerkten, rasch genug auf eben diese alte Lehre festgelegt.

86) VDStRL. Heft 1, C. Schmitt S. 91, 93.
87) a.a.O. S. 94.
88) C. Schmitt, Legalität und Legitimität, 1932, S. 79.
89) VDStRL. H. 1 Leitsätze d. Berichterstatters C. Schmitt a.a.O. S. 104.
90) a.a.O. S. 99 und noch in Diktatur 1928 S. 250.
91) Grau, Die Diktatur d. Reichspräs. 1923 S. 102, 103.
92) C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 1931 S. 118 ff.
93) Bericht S. 344.
94) Bericht S. 311 ff. (C. Schmitt).

X.

Die Lösung des Staatsgerichtshofs

Der Staatsgerichtshof hat den Versuch gemacht, beiden Seiten gerecht zu werden und hat darum das Unmögliche unternommen, sein Urteil auf beiden Ansichten aufzubauen. Er war dabei insofern gebunden, als er in früheren Entscheidungen[95]) selbst sich zur Lehre von der Zuständigkeitsverschiebung bekannt hatte. Während er also auf der einen Seite feststellt, daß der Reichspräsident berechtigt war, die „gesamten staatlichen Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zusammenzufassen", kommt er auf der anderen Seite zu dem Ergebnis, daß „der Landesregierung die Befugnisse erhalten bleiben müssen", die „zur Aufrechterhaltung der Selbständigkeit des Landes und seiner rechtlichen Stellung im Reich wesentlich und unentbehrlich sind". Dieser Widerspruch führt sodann folgerichtig zu einer Teilung der Staatsgewalt, derselben Teilung, die der StGH. in seiner Entscheidung vom 25. Juli 1932 über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung mit folgenden Worten[96]) ablehnt: „Prüft man nun die Frage, ob die hier begehrte Regelung (nämlich eine Teilung der Regierungsgewalt zwischen Reichskommissar und preuß. Staatsministern) geeignet ist, die von den Antragstellern beklagten Reibungen und Schwierigkeiten zu verringern, so ergibt sich, daß dieser Erfolg nicht zu erwarten steht. Gerade eine solche Spaltung der Staatsgewalt in Preußen würde nach der Auffassung des StGH. unter den gegebenen Umständen in besonderem Maße geeignet sein, eine Verwirrung im Staatsleben herbeizuführen." Trotzdem hat der StGH. drei Monate später in seinem Urteil gerade diese Teilung durchgeführt, seiner eigenen Vorahnung zuwider.

Die vom StGH. durchgeführte Teilung gelangt zu baren Sinnlosigkeiten. Die preußische „Hoheitsregierung" — so wurde das amtsenthobene preuß. Staatsministerium von seinen Parteigängern benannt — ist danach von der Führung sämtlicher Staatsgeschäfte mit Recht entsetzt. Dennoch besteht sie dem Urteil nach rechtmäßig mit gewissen Vertretungsbefugnissen weiter[97]). Das Urteil hat tatsächlich mit dieser Regelung eine sonderbare und ungewöhnliche Art von Regierung geschaffen.

Nur sie hat das Recht, gemäß Art. 40, 50 preuß. Verfassung Gesetzesvorlagen im Staatsrat und Landtag einzubringen und dort zu vertreten. Nur sie kann den Staatsrat gemäß Art. 40 preuß. Verfassung über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden halten. Ebenso vertritt im Reichsrat (Art. 53 preuß. Verfassung) das Land Preußen eine Regierung, die mit der Leitung der Politik und Verwaltung dieses Staates gar nichts mehr zu tun hat. Verträge Preußens mit den Ländern

---

95) RGZ. 134 Anhang S. 21; RGZ. 134 Anh. S. 43 (Bumke, ausgewählte Entscheidungen des StGH. 5. Heft S. 22); RGZ. 135 Anh. S. 37/38; (Bumke, 9. Heft S. 48).

96) Bumke S. 8. Vgl. auch Merk. Verfassungsschutz S. 371, Anm. 12.

97) „Vertreten sollt ihr, nur vertreten!" Dies sei, sagt Heckel (Arch. d. öff. R. NF. 23, 1933 S. 191) der für den Diktator heilige Rest, der dem abgesetzten preuß. Staatsministerium bleibe.

und dem Reich werden von einem Staatsministerium abgeschlossen, das die Grundlage und die Voraussetzungen dieser Verträge nicht kennt. Der Ministerpräsident und der Finanzminister müßten eine Gesetzesvorlage an den Landtag bringen, wenn der Reichskommissar einer Anleihe bedarf. Hat das preuß. Ministerium im Landtag eine Gesetzesvorlage zur Annahme gebracht, so erläßt der Reichskommissar die Ausführungsvorschriften und führt das Gesetz durch. Die Liste dieser Unmöglichkeiten könnte noch weiter fortgesetzt werden.

Es ergeben sich dabei auch Streitfragen, von denen eine späterhin wichtig geworden ist. Es handelt sich darum, wer zur Mitwirkung im Dreimännerausschuß des Art. 14, II preuß. Verfassung befugt ist. Die Frage ist im Urteil nicht entschieden [98]). Es ist jedoch anzunehmen, daß der StGH. auch dieses verfassungsmäßige Recht des Ministerpräsidenten gegenüber dem Landtag unter die Vertretungsbefugnis des Landes Preußen „gegenüber dem Landtag", wie es im Urteil heißt, einbeziehen wollte [99]). Daß auch die Reichsregierung selbst auf diesem Standpunkt stand, beweist die Verordnung vom 6. 2. 1933, in der alle restlichen Befugnisse des preuß. Staatsministeriums auf den Reichskommissar übertragen werden [100]), wodurch die Streitfrage gelöst war. Aber selbst wenn man, wie der StGH. der Ansicht ist, daß diese Befugnis dem preuß. Ministerpräsidenten zustehen sollte, so ergeben sich Bedenken, ob diese hervorragend politische Befugnis nicht dem zustehen muß, der tatsächlich die Verwaltung leitet und die politische Gesamtlage beurteilen kann.

Nach dem Urteil sind [101]) „Reichskommissare Organe des Reichs und von der Reichsgewalt abhängig". Sie üben Reichsgewalt aus. Nicht einmal vorübergehend können sie an die Stelle der Landesregierung gesetzt werden. Dennoch erlaubt das Urteil [102]) ausdrücklich dem Reichskommissar *Landes*beamte endgültig zu ernennen oder zu entlassen. Also kann der Reichskommissar doch Landesgewalt ausüben, und es wird, wie in der Dietramszeller Verordnung des Reichspräsidenten vom 24. August 1931, Reichsrecht zur Quelle des Landesrechts?

Auch die Urteilsformel selbst trägt diesen inneren Widerspruch in sich [103]). Darüber hinaus besteht genau genommen keine Vollstreckungsmöglichkeit [104]). Einmal ist die Ausdrucksweise der Urteilsformel unscharf, indem von einer Vertretung des Landes Preußen durch das Staatsministerium gegenüber dem Landtag und Staatsrat gesprochen wird. In Wirklichkeit handelt es sich um die Vertretung der Landesregierung und um die Befugnisse und Obliegenheiten dieser Regierung gegenüber dem Landtag und dem Staatsrat.

98) Aufgeworfen von Graf Westarp, Die rechtspolit. Wirkungen d. Leipz. Urt. DJZ. 1937 Sp. 1378.

99) So auch Schwalb, RuPrVBl. 54 S. 124 ff.; S. 331 ff.; a. Ans. Pathe in Frank NS.-Handbuch S. 370.

100) RGBl. I 1933 S. 43; vgl. S. 12 d. Arbeit.

101) Bumke S. 49.

102) Bumke S. 51.

103) Es scheint, als ob die Fassung der Formel in Anordnung und Ausdrucksweise auf einen Vorschlag W. Jellineks zurückginge. RuPrVBl. 53, 1932 S. 681.

104) Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof S. 60 ff.

Gemäß Art. 19 Abs. II WRV. vollstreckt der Reichspräsident die Urteile des StGH. Der herrschenden Lehre nach sind solche Urteile des StGH. Feststellungsurteile, die erklären, daß eine Verordnung ganz oder teilweise, und zwar seit dem Zeitpunkt ihres Erlasses ungültig sei. Nachdem der StGH. in den Urteilsgründen eine strenge Scheidung zwischen Abs. I und Abs. II des Art. 48 WRV. vorgenommen hat, kann er sich aber nicht entschließen, dies in der Urteilsformel zum Ausdruck zu bringen. Er sagt lediglich, die Verordnung sei zum Teil vereinbar, zum Teil unvereinbar mit der Reichsverfassung, was die Ausdrucksweise eines Gutachtens, aber keine Entscheidung ist. Der nunmehr gültige Wortlaut der Verordnung ist nicht feststellbar.

Eine Vollstreckung des Urteils wäre daher nur so zu denken, daß die Verordnung aufgehoben und neu erlassen würde mit einem Inhalt, der dem Urteil des StGH. Rechnung trüge.

XI.

Die Wirklichkeit der außerordentlichen Gewalt

Dem Staatsgerichtshof muß in diesem Rechtsstreit zum Vorwurf gemacht werden, daß er die Wahrheit zwar gefunden, aber gezögert hat, ihr zu folgen.

Der Weimarer Freistaat ist aus heftigen Kämpfen heraus geboren worden. Er hat während der ganzen Zeit seines Bestehens, besonders aber zu Anfang, seinen Bestand stets mühsam wahren müssen. Dadurch, daß er die Form der parlamentarischen Demokratie wählte, hat er den inneren Kampf zur Grundlage seines Daseins gemacht. Ein Staat, dessen Geburt unter den Zeichen des Aufruhrs und der inneren Wirren stand, weiß, was ihm bevorsteht und wird nach Möglichkeit Sorge tragen, das Schlimmste zu vermeiden. Die meisten Abgeordneten der Nationalversammlung — eine Äußerung ist bereits erwähnt — sahen ein, daß sie den drohenden völligen Zerfall des Reiches nur dann verhüten konnten, wenn in Notzeiten alle Machtvollkommenheiten des Reichs und der Länder auf eine Person übertragen wurden. Diesem Zweck dienten die Einrichtungen des Reichszwanges und der ao. Gewalt. Man hat, als man die beiden Einrichtungen aus der alten Verfassung übernahm, bei dem Reichszwang den Beschluß des bundesmäßigen Organs — also des Reichsrats — fallen lassen und bei der ao. Gewalt die Befugnisse weiter gefaßt, bei beiden also die Macht des ausführenden Organs erheblich verstärkt. Dazu kommt, daß die ao. Gewalt der WRV. im Gegensatz zum Ausnahmezustand und Kriegszustand keine Verkündigung und keine förmliche Beendigung kennt; die außerordentliche Gewalt kann also jederzeit ihre Maßnahmen treffen [105]).

Der Reichszwang der WRV. [106]) ist nie praktisch geworden, auch

105) Grau, Die Diktatur des Reichspräs., 1922 S. 21.

106) In der DJZ. 38, 1933, Sp. 148 vertrat Bilfinger rechtspolitisch eine Beseitigung des Reichszwangs aus dem Verfassungsnotrecht der Weim. RV.

wenn seine Voraussetzungen zutrafen. In allen Fällen stützen sich die Verordnungen auf Art. 48, II oder beziehen sich durch die Fassung der Überschrift auf die ao. Gewalt. Dem widerspricht auch nicht, daß die Texte der Verordnungen zum Teil auf Art. 48 ganz allgemein Bezug nehmen [107]). Der Reichspräsident hat auch dort, wo ein Reichszwang gar nicht in Frage kam, auf Art. 48 im Text ganz allgemein Bezug genommen. Daß der Zwang nie zur Anwendung kam, ist einmal darauf zurückzuführen, daß er notwendigerweise den Vorwurf der Nichterfüllung von Pflichten enthält, den man aus Gründen der sog. Bundesfreundlichkeit den Ländern ersparen wollte. Dann aber waren neben anderen noch unten zu erörternden Gründen auch maßgebend dafür die wesentlich strengeren Voraussetzungen sowie das Prüfungsrecht des StGH., das hier außer Frage steht, da es sich dabei um rechtlich genau erfaßbare Dinge handelt [108]).

Die Reichsregierung hat sich vielmehr in jedem Falle auf die ao. Gewalt bezogen. Sie war das letzte Notmittel der Verfassung. Eine in der Verfassung gesetzte Norm, mußte sie eben diese Verfassung außer acht lassen, wenn sie zu ihrer Rettung berufen wurde. Während die Verfassung das gewöhnliche Leben des Staates und seiner Angehörigen zu regeln berufen war, stand die ao. Gewalt für Ausnahmezeiten bereit. Während aber die Alltäglichkeit des Lebens nach gewissen Regeln geformt werden kann, bedeutet es das Wesen der Ausnahme, sich aller Vorhersehbarkeit und allen Einordnungsversuchen zu entziehen. Das aber fordert äußerste Dehnbarkeit der Befugnisse, in dem Umfange, daß die Ermächtigung so weit gehen muß, wie die Ausnahme geht und also sich beide die Waage halten. Wie weit aber die Befugnis gehe, ob die Ausnahmelage den Umfang der Befugnis erforderte, ob mit einem Worte weder eine Überschreitung noch ein Mißbrauch des Ermessens vorgenommen wurde, das kann keiner Nachprüfung unterliegen [109]). Im Gedanken des Rechtsstaats, der den Schutz des einzelnen wie seiner Verfassung bezweckt, liegt aber begründet, daß alle Befugnisse festgelegt und überprüfbar sind. Es hat sich, wie dies oben (S. 18) erwähnt wurde, die rechtsstaatliche Form des Ausnahmezustandes entwickelt, nach der es eine bestimmte Anzahl von Befugnissen und Eingriffsmöglichkeiten gibt, die sich an der Verfassung selbst ausrichten und in ihrem Umfange danach überprüft werden können, ob sie die gesteckten Grenzen überschritten haben.

Allein eben dies ist, wenn es sich um einen wirksamen Schutz der Verfassung handeln soll, unmöglich. Eine Verfassung, die vorherbestimmt, was im einzelnen in Ausnahmefällen geschehen soll, ist wirklichen Ausnahmefällen nicht gewachsen. Sie muß, da sie als reine Verfassung nichts ist, eben jenen Kräften freien Spielraum lassen, die von ihr gesetzt sind, dafür zu

107) VDStRL. Heft 1 Jacobi S. 119 Anm. 3.

108) Merk, Verfassungsschutz S. 527 ist der Ansicht, daß es sich hier um eine der Nachprüfung des StGH. entzogene Ermessensfrage handle.

109) So selbst Grau, Diktaturgewalt des Reichspräs. Handb. 1932 S. 294. Es heißt dort: Eine Überprüfung des Ermessens des Diktators, gleichgültig, ob es sich um die Notwendigkeit oder die Zweckmäßigkeit seiner Maßnahmen handelt, ist grundsätzlich abzulehnen . . . Die angeführten Gesichtspunkte treffen auch für die Kontrolle des StGH. zu. C. Schmitt, Diktatur, 1928 S. X.

sorgen, daß das staatliche Leben sich den Regeln gemäß abspielt. Indem sie darauf vertraut, daß dieser Spielraum sinnvoll genutzt wird, vertraut sie auf ihre eigene Notwendigkeit und Richtigkeit. Eine Verfassung, die von vornherein ängstlich alle Befugnisse begrenzt, die ihr gefährlich werden könnten, ist schwach und bietet damit den Anreiz, gewaltsam beseitigt zu werden. Es ist die Eigenart und der Widerspruch dieser Art von Rechtsstaatlichkeit, daß der übermäßige Schutz, den sie sich selbst gewährt, erst zur Gefahr und dann zum Grund ihres Sturzes wird. Unbeschränkte Ermächtigung und Unüberprüfbarkeit des Ermessens sind — so gesehen — der wichtigste Inhalt der ao. Gewalt.

Während des Bestehens der Weimarer Republik ist das Ausführungsgesetz, das gemäß Art. 48 Abs. V die Befugnisse des Diktators regeln und festsetzen sollte, nicht ergangen. Man wird sagen können, daß der maßgebende Grund dafür eben die Scheu war, die Befugnisse des Reichspräsidenten angesichts der beständigen Unruhe, in der sich das gesamte staatliche Leben befand, einzuschränken. Andererseits hatte die Wissenschaft in der Lehre von der Unantastbarkeit der ao. Gewalt Grenzen gezogen. Selbst die Lehre Carl Schmitts, die wie oben gezeigt, dem Reichspräsidenten weitgehende Befugnisse zubilligt, versagt ihm aus dem Begriff der „Maßnahme" heraus alle Gegenstände, für deren Regelung die WRV. ein Gesetz oder ein Reichsgesetz ausdrücklich vorschreibt. Erst gegen Ende des Bestehens der WRV.[110]) war auch Schmitt der Ansicht, daß der Reichspräsident den Vorbehalt des Gesetzes in der Hand halte; aber auch da noch sollte für Reich und Länder ein „organisatorisches Minimum" gewahrt bleiben.

Die Übung der Reichsregierung, die schon im Jahre 1920 und 1923 auf Grund Art. 48 Abs. II in Thüringen und Sachsen die Mitglieder der Landesregierungen, sowie der Landes- und Gemeindebehörden ihrer Stellung enthob, Reichskommissare mit der Führung ihrer Dienstgeschäfte beauftragte und sie ermächtigte, Neuwahlen für die Landesversammlung zu veranlassen, stand freilich so wenig mit der wissenschaftlichen Lehre im Einklang wie anfänglich das Recht des Reichspräsidenten, gesetzvertretende Verordnungen, auch solche wirtschaftlichen und finanziellen Inhalts auf Grund 48 Abs. II zu erlassen. Was die Enthebung der Landesregierungen von ihrem Amte betrifft, so half sich das Schrifttum damit, daß es erklärte, es seien — dem klaren Wortlaut der Verordnungen zuwider — in Wirklichkeit Maßnahmen des Reichszwanges gewesen[111]). Es scheint, als ob eine solche gewaltsame Umdeutung lediglich den Zweck verfolgen sollte, der ao. Gewalt Grenzen zu ziehen und dem Ausführungsgesetz vorzugreifen. Daß dieses Gesetz aber nicht erging, bedeutet geradezu eine Ermächtigung durch den Reichstag von den unbeschränkten, weil zunächst nur vorläufig gedachten Diktaturbefugnissen Gebrauch zu machen[112]). Diese aus der

110) Vgl. oben S. 31.

111) Anschütz, Kommentar S. 270; Fritz Poetzsch, Jahrb. öff. R. 13, 1925 S. 138.

112) So auch C. Schmitt VDStRL. S. 89/90; Diktatur Anh. S. 241, 254; Der Hüter der Verfassung S. 115 f.

Entstehungsgeschichte[113]) zu erklärende anfängliche Unbestimmtheit, die versteckte Ermächtigung durch den Träger der Gesetzgebungsgewalt, die widerspruchslos hingenommene oder in gerichtlichen Entscheidungen bestätigte Übung der Reichsregierung haben den weiten Umfang der ao. Gewalt ermöglicht.

Während der Dauer der WRV. erlaubt die ao. Gewalt gemäß Art. 48, II dem Reichspräsidenten alle Maßnahmen. Lediglich ein Eingriff in die Organe, die zur rechtlichen Abwicklung der Gewalteinrichtung von der Verfassung selbst bestimmt sind[114]), ist nicht gestattet; ebensowenig die Aufhebung der Verfassung selbst, da sich die ao. Gewalt auf die Verfassung gründet und zu ihr zurückkehren soll. Die Frage, welche Artikel der WRV. außer Kraft gesetzt werden können, entscheidet sich aus der besonderen Ausnahmelage und dem Gesichtspunkt des notwendigen Mittels für die von der Verfassung der ao. Gewalt gestellte Aufgabe. Die Befugnisse des Diktators sind grundsätzlich unbeschränkt und unüberprüfbar.

Es bestand also die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 in vollem Umfange zu Recht, da sie durch Art. 48 Abs. II, auf Grund dessen sie erlassen wurde, gedeckt war[115]).

Die Amtsenthebung des Preuß. Staatsministeriums war zulässig; Art. 17 genoß im Bereich der ao. Gewalt keinen besonderen Schutz, er mußte sich unter die Norm des Art. 48 beugen, da sich die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerade im Bereich seiner Zuständigkeit abspielte.

Die Befugnisse der ao. Gewalt der WRV. sind nicht geringer als die des Reichszwanges. Der Reichspräsident war daher zur Sequestration ohne weiteres berechtigt[116]); die Sequestration war keineswegs eine nur an den Reichszwang gebundene Maßnahme.

Der StGH. ist selbst von diesem Begriff der ao. Gewalt ausgegangen, als er den Satz prägte, daß der Reichspräsident es für geboten erachten konnte, nicht nur die polizeilichen Machtmittel Preußens in die Hand des Reichs zu legen, sondern die gesamten staatlichen Machtmittel des Reichs und Preußens in einer Hand zusammenzufassen und die Politik des Reichs und Preußens in einheitliche Bahnen zu lenken. Die Widersprüche und Unmöglichkeiten entfallen, wenn man diesen entscheidenden Satz zum Inhalt der Entscheidung des StGH. macht. Es lag dann im unüberprüfbaren Ermessen des Diktators, ob die Übertragung der Befugnisse der Landesregierung auf ein Reichsorgan oder Landes-

---

113) Vergl. hierzu Merk, Verfassungsschutz. S. 388 Anm. 23.

114) Die Tatsache, daß die Landesregierung in Art. 48, IV aufgeführt ist, darf nicht zu dem Schlusse verleiten, sie sei dadurch in die Abwicklung der ao. Gewalt nach 48, II eingebaut. In Abs. IV ist lediglich die besondere Einrichtung der ao. Gewalt der Landesregierungen innerhalb ihres Landes unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklärt.

115) Vgl. hierzu Bilfinger, Zur Reform der RV., DJZ. 38, 1933, Sp. 149.

116) Triepel, Die Entscheidung des StGH. DJZ. 37 Sp. 1506; vgl. auch unten S. 40 der Arbeit.

organ erfolgen solle[117]). Der Reichspräsident wollte ein Landesorgan schaffen. Es ist auch eine Zuständigkeitsverschiebung, wenn eine Landesregierung durch einen Reichskommissar vollständig ersetzt wird[118]). Dieser Reichskommissar kann Landesbeamte ernennen und entlassen, was ihm der StGH. ausdrücklich zuspricht. Es unterbleibt vor allem die verhängnisvolle Teilung der Staatsgewalt, die zuletzt nur durch das Einschreiten des Reichs gemäß Art. 48 Abs. I (der erste und einzige echte Reichszwang der WRV., VO. vom 6. 2. 33 — RGBl. I S. 43 —) beseitigt werden konnte.

Es darf jedoch bei aller Kritik an dem Urteil des StGH. nicht übersehen werden, daß die Regierungsgewalt in zwei ungleiche Teile gespalten worden ist. Der StGH. hat sich insofern an den Leitsatz seines Urteils gehalten, als er den weitaus größten und wichtigsten Teil der Gewalt dem Reichskommissar tatsächlich übertragen hat.

XII.

Diktatur gegen Länder?

Diese Frage hat Heckel[119]) aufgeworfen und ihr nachgehend eine Lehre von der Verfassungsaufsicht entwickelt, die in scharfem Gegensatz zur sachlichen Aufgabe der Reichsaufsicht gemäß Art. 15 WRV. steht.

Er stellt zunächst fest, daß laut dem Urteil des StGH. das Land Preußen vom Reich „sequestriert" werden kann, und zwar ohne daß das Land Preußen seine Pflicht verletzt hätte. Dies aber ist nach Heckel ein unerlaubter Eingriff in die Staatsnatur der Länder und bedeutet eine Überschreitung der „Diktatursphäre", da die Länder als „Adressaten der Gefahrenabwehr" nicht, wie dies Heckel für die ao. Gewalt verlangt, außerhalb sondern innerhalb der „Verfassungssphäre" liegen. Dazu kommt, daß dem Schutz „des Diktators[120]) nur derjenige Teil der Verfassung unterstellt wird, der in der WRV. kodifiziert ist und auch in diesem Bereich bloß solche Vorschriften der RV., die der Diktator nicht kraft Art. 48, II RV. vorübergehend suspendieren darf. Im Bereich der Diktaturgewalt ist damit die Verfassungsqualität des gesamten übrigen deutschen Rechts verneint." Damit aber standen nach Heckel Staatlichkeit der Länder und bundesstaatlicher Aufbau des Reichs nur noch auf dem Papier.

Die Anträge Preußens waren deshalb berechtigt, soweit die Maßnahmen des Reichs als Diktaturmaßnahmen anzusehen waren; der StGH. mußte die ao. Gewalt gegen das Land Preußen gemäß Art. 48 Abs. II WRV. für ausgeschlossen erklären. (Dagegen war die Einsetzung eines Reichskommissars zur Durchführung der ao. Gewalt in Preußen nicht zu beanstanden[121]).

117) Poetzsch-Heffter, Der Spruch des StGH. DJZ. 37, Sp. 1378.
118) Vgl. Triepel a.a.O. Sp. 1506 zur Unhaltbarkeit der ganzen Lehre von der Zuständigkeitsverschiebung.
119) Im Arch. d. öff. Rechts, NF. 23, 1933 S. 183 ff.
120) Heckel a.a.O. S. 192.
121) Heckel a.a.O. S. 200.

Blieb also zu untersuchen, ob jene Verordnung aus einem anderen Rechtsgrunde ihre Berechtigung zog. Und dies ist nach Heckel der Fall, insofern die Verordnung als Kampfmaßnahme gegen eine verfassungsfeindliche Lage sich auf Art. 48, I „genauer gesagt, auf den Rechtstitel der Verfassungsintervention" berief. Verfassungsintervention stellt eine Maßnahme der Verfassungsaufsicht dar, deren Inhalt und Ziel von Heckel genau umgrenzt wird.

Verfassungsintervention unterscheidet sich von der Verfassungskontrolle in Triepels Reichsaufsicht[122]) dadurch, daß durch die Verfassungskontrolle die obersten Reichsorgane einer wechselseitigen Beaufsichtigung und Einwirkung sich unterwerfen können, während Verfassungsaufsicht vom Reich gegenüber den Gliedstaaten und deren Organen gehandhabt wird.

Die Reichsaufsicht unterscheidet sich von der Verfassungsaufsicht dadurch, daß sie nicht der Gewähr der Verfassung dient, sondern sich auf sachliche Interessen außerhalb des Verfassungsbereiches richtet.

Rechtliche Grundlage der Verfassungsaufsicht ist nach Heckel[123]) ungeschriebenes Verfassungsrecht; zum Teil Artikel 48 Abs. I mit Abs. III und V. Gegenstand der in Art. 48 Abs. I geordneten „Schutzfunktion ist die materielle Verfassung". Durch diese Bestimmung wird die Verfassungsaufsicht zu einer Einheit mit der ao. Gewalt zusammengeschlossen: richtet sich die ao. Gewalt gegen Gefahren aus der äußeren Lebenssphäre des Staates, so wendet sich die Verfassungsaufsicht gegen „Gefahren aus der bundesstaatlichen Struktur" des Verfassungslebens selbst.

Heckel unterscheidet nun zweierlei Arten von Verfassungsaufsicht, nämlich die Bundesverfassungsaufsicht (die das Verhältnis von Land zu Land, das Zusammenleben der Länder beaufsichtigt und die in der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch bestand, heute aber praktisch nicht mehr vorhanden ist) und die Länderverfassungsaufsicht, die sich „gegen Verfassungsfeindlichkeiten aus der gefährlichen Intention des Pflichtsubjekts der Verfassungsaufsicht (oberste Organe) oder auch nur aus der objektiven Gefährlichkeit seines Verhaltens" richtet. Die Maßnahmen der Verfassungsaufsicht (Verfassungsintervention) haben zum Ziel, „die objektive Geltung der Reichsverfassung gegenüber einem verfassungsfeindlichen Verhalten oder einer verfassungsfeindlichen Lage von der Länderseite her zu sichern"[124]).

In Preußen aber bestand[125]) eine verfassungsfeindliche Lage, die durch Verfassungsstörungen herbeigeführt war. Wessen Schuld das war, ist unerheblich, „vielmehr kommt es allein auf die Tatsache selbst an". Der StGH. hätte daher nach Heckel die Verordnung als Maßnahme der Verfassungsaufsicht erkennen und als wirksam behandeln müssen.

Heckel sagt selbst, daß dem StGH. das Wesen der Verfassungsaufsicht entgangen sei, doch könne man dem StGH. aus seiner Stellungnahme

---

122) Triepel, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917 S. 158.
123) Heckel a.a.O. S. 212.
124) Heckel a.a.O. S. 223.
125) Heckel a.a.O. S. 228 ff.

bezüglich der Frage des Reichszwanges kaum einen Vorwurf machen [126]); es spiele hier eine staatsrechtliche Einrichtung herein, die in der Verfassung selbst nur bruchstückweise geordnet und deren „disjecta membra" auch von der Staatsrechtslehre bisher nicht recht zusammengefaßt worden seien.

Man wird noch weitergehend sagen können, daß den StGH. hier sicherlich kein Vorwurf trifft, denn daß er sich hier nicht „zu einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau" erheben konnte, wie dies Heckel verlangt, war nicht Schuld des StGH., sondern Schuld des damals geltenden Rechtes. Bei Weitergeltung der Weim. RV. wäre es vielleicht einmal möglich gewesen, daß solche Gesamtschau den Reichszwang nach Art. 48 I im Heckelschen Sinne gedeutet hätte. Es ist oben ausgeführt worden, warum der Reichszwang in diesem Falle nicht zur Anwendung gelangen konnte. Auch Heckel ist der Ansicht [127]), daß soweit es sich um die Feststellung und Wertung von Tatsachen bezüglich der Pflichtverletzung handle, es für die theoretische Kritik dabei sein Bewenden haben müsse, zumal da gewisse Vorgänge nach Ablauf und Sinn bestritten geblieben seien.

Andererseits muß aber die Frage, ob ao. Gewalt gegen Länder statthaft war, ganz entschieden bejaht werden [128]). Als Maßnahme der ao. Gewalt der WRV. ist auch eine Sequestration der Regierungsgewalt des Landes möglich. In Art. 19 der Norddeutschen Bundesverfassung war die Möglichkeit der Sequestration ausdrücklich vorgesehen. Der Satz wurde in der RV. von 1871 aus „internationaler Konvenienz" gegen die süddeutschen Staaten weggelassen, er galt aber herrschender Lehre nach weiter [129]). Nun war die Weim. RV. keineswegs bundesmäßiger gesinnt als die vorhergehenden: Es ist darum unmöglich, ein von der Verfassung zugelassenes Mittel als Mittel des bundesstaatlichen Zwanges schlechthin als rechtswidrig zu bezeichnen, es sei denn, man könnte den Beweis erbringen, es gelte nur im Falle des Absatz 1. Die Sequestration ist aber nicht eine an den Reichszwang gebundene Maßnahme, daher war es „auch nach Art. 48 Abs. II WRV. in das Ermessen des Reichspräsidenten gestellt, die Sequestration der Regierungsgewalt, und zwar der ganzen, d. h. deren Beschlagnahme zur vorläufigen Verwahrung anzuordnen" [130]).

XIII.

Verhältnis von außerordentlicher Gewalt zum Bundeszwang im Bundesstaat

Zwei Vorstellungsreihen verkörpern sich im Bundesstaat. Es ist einmal staatliche Geschlossenheit und Einzelbestand der Gliedstaaten, die auf ihre Erhaltung bedacht sind. Unmittelbar neben dieser ersten Reihe verläuft aber die zweite: Einordnung der Gliedstaaten in das höhere Ganze

126) Heckel a.a.O. S. 202, 228.
127) Heckel a.a.O. S. 201.
128) Anschütz, Kommentar, 13. Aufl. 1930 S. 241.
129) Vgl. S. 17 der Arbeit.
130) So Triepel, Die Entscheidung d. StGH. DJZ. 37, 1932, Sp. 1505.

des Gesamtstaates, Verlust der Höchstgewalt [131]) zu Gunsten des Gesamtstaates, teilweiser Verlust der Handlungsfreiheit, d. h. Abgabe gewisser wichtiger Zuständigkeiten an den Gesamtstaat.

Beide Reihen sind jedoch, so gegensätzlich ihr Inhalt erscheint, mit einander verbunden und untereinander ausgeglichen. Diesem Zweck können dienen die dem Bundesstaate eigentümlichen Einrichtungen einer Vertretung der Gliedstaaten bei Gesetzgebung und Verwaltung des Gesamtstaates, eines Aufsichtsrechtes des Gesamtstaates gegenüber den Gliedstaaten, einer Schiedsstelle bei Streitigkeiten zwischen beiden und endlich einer verfassungsmäßig festgelegten Zuständigkeitsverteilung zwischen Gliedstaat und Gesamtstaat.

Damit ist aber die Wirklichkeit des Bundesstaates nicht erschöpft. In ihr leben vielmehr, entsprechend den genannten Vorstellungsreihen zwei einander entgegengesetzte Triebkräfte, eben jene, die dazu geführt haben, daß das Staatswesen gerade die Form des Bundesstaates erhielt.

Als „politische Mittelpunktskraft" [132]) kann dabei die Kraft bezeichnet werden, die den Einzelbestand der Gliedstaaten allmählich auflösen und in das einige Ganze des Gesamtstaates überführen will, als „Fliehkraft" jene Triebkraft, die den Einzelbestand des Gliedstaates erhalten und seine Unabhängigkeit vom Gesamtstaat möglichst zu vergrößern sucht. Immer ist die Erscheinungsform des Bundesstaates Ausdruck des Vorhandenseins und des Kampfes dieser verschiedenen Kräfte.

Das Verhältnis dieser Kräfte zu einander und ihre Entstehung bestimmt sich aus der Geschichte und der völkischen Grundlage des Staates. Ist ein Staat aus Menschen der gleichen Rasse und Art sowie des gleichen geschichtlichen Bewußtseins zusammengesetzt, so wird stets die Kraft, die eine Einheit des Staates will, stärker sein. Sie wird im Kampf mit der anderen Kraft zu ihrem Ziel, der staatsrechtlichen Form des Einheitsstaates drängen, während die andere Kraft bemüht ist, immer wenigstens den jeweils vorhandenen politischen Stand zu wahren.

Gelänge es der letzten, ihr Ziel zu erreichen, so wäre der Zerfall des Staates nicht aufzuhalten. Ihr Ziel, das, was die Staatsrechtslehre mit dem Wort Staatenbund bezeichnet, ist überhaupt keine staatliche Dauer-Form, sondern eine Zerfallserscheinung auf dem Wege zur Auflösung des Staates oder eine Übergangserscheinung auf dem Wege zum staatl. Zusammenschluß (Ver. Staaten von Amerika).

Der Bundesstaat, in dem trotz verfassungsmäßig festgelegter Form der Kampf zwischen beiden Kräften beständig weitergeht, ist also wesentlich ein Staat in Bewegung. Jede staatsrechtliche Einrichtung im Bundesstaate ist daher ihrem Charakter entsprechend stets von einer dieser politischen Kräfte besetzt. Jeder politische Streit im Bundesstaate wird benutzt, um den Kampf zwischen den beiden Kräften zum Austrag zu bringen. Wie von der einen Seite das streng verfassungsmäßige Leben der Glied-

131) Genzmer, Politisches Handwörterbuch (Herre) 1923 Art. Souveränität S. 620.

132) Genzmer a.a.O. Art. Bundesstaat S. 290, Staatenbund S. 666, Staatsgewalt S. 689, Unitarismus und Föderalismus, S. 835.

staaten im Rahmen der Verfassung beobachtet wird, so werden von der anderen Seite scharf die Übergriffe des Gesamtstaates kritisiert.

Nun tritt jedoch bei einem Streit zwischen Gliedstaaten und Gesamtstaat eine eigentümliche Verschränkung ein. In jedem Bundesstaate ist als Mittel des Zwangs gegen einen Gliedstaat, der seine verfassungsmäßigen Pflichten nicht erfüllt, der Bundeszwang festgesetzt. Er richtet sich stets gegen den Gliedstaat als solchen [133]).

Wie nun, wenn es eine verfassungsmäßige Pflicht des Gliedstaates ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu erhalten und der Gliedstaat diese Pflicht verletzt, indem er es unterläßt, sich um die Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung zu kümmern? In diesem Falle schon ist die Anwendung einer zweiten Einrichtung gegeben, nämlich die des Ausnahme oder Kriegszustandes. Sie ist das äußerste Machtmittel, das dem Gesamtstaat zustehen muß, insofern, als Aufruhr und Unruhen sich meist ohne Rücksicht auf die Grenzziehung der Gliedstaaten entwickeln und die höchste militärische Befehlsgewalt, die hier mitzuwirken hat, beim Bundesstaat regelmäßig in der Hand des gesamtstaatlichen höchsten Organs liegt.

Nun läge es vielleicht nahe, in diesem Fall auf dem Wege des Bundeszwanges zum Schlage gegen die Gliedstaaten auszuholen und den Gliedstaat durch ein Verfahren, in dem seine Pflichtverletzung festgestellt wird, bloßzustellen.

Allein der ganze Apparat des Bundeszwanges ist äußerst schwerfällig, da er als gefahrvolle Bestimmung für die Selbständigkeit der Gliedstaaten stets auch zu ihrem Schutz die Voraussetzungen eng begrenzt – der Bundeszwang wird vor allem aber deshalb in einem solchen Falle nicht angewandt, weil er als ausgesprochen bundesstaatliche Einrichtung stets den Bestand des Gliedstaates voraussetzt [134]) und das Ziel des Bundeszwanges nichts anderes sein kann, als nach Beseitigung der Störung den Bestand des Gliedstaates wiederherzustellen.

Die einheitstaatliche Kraft wird sich daher durch das gesamtstaatliche Organ, das für den Ausnahmezustand berufen ist, der Einrichtung dieses Ausnahmezustandes bedienen mit der Erklärung:

Wichtiger als das förmliche Bundeszwangsverfahren und die Feststellung einer Pflichtverletzung des Gliedstaates sei die sofortige Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

---

133) a. A. Kelsen, Allg. Staatslehre, 1925 S. 212. (Nach Kelsen soll sich ja auch der Krieg nicht gegen einen Staat, sondern gegen den Einzelmenschen richten).

134) Die Exekution gegen Preußen vom 20. Juli 1932 rief sofort Bayern auf den Plan. Der Vertreter Bayerns wies in der Verhandlung vor dem StGH. einen Geheimvertrag Bayerns mit dem Norddeutschen Bunde vor, wonach Bayern in einer Beratung im September 1870 in München der Wegfall der Sequestration in Art. 19 der Bundesverfassung zugesichert worden; auch Württemberg habe sich damals dieser Vereinbarung angeschlossen. Der Vertreter Bayerns behauptete die stillschweigende Weitergeltung dieses Geheimvertrages bis 1919; darüber hinaus die fortdauernde, „unverbrüchliche" Wirkung eben dieses selben Vertrages bis auf den 12. Oktober 1932, den Tag, an dem er dies in Leipzig den staunenden Zuhörern vortrug. (Vgl. Bericht S. 199).

Die einheitsstaatliche Kraft kann dann verfassungsmäßig, ohne durch gliedstaatliche Schranken behindert zu sein, selbst gegen die Gliedstaaten vorgehen und wird die Lage auch stets dazu benutzen, Mißstände zu beseitigen und die gliedstaatlichen Einrichtungen zurückzudrängen. Hat sich aber einmal eine solche Ausdehnung während des außerordentlichen Zustandes vollzogen, so werden die daraus entstehenden Befugnisse erfahrungsgemäß, wenn die Lage wieder ruhig geworden ist, nur wenig oder gar nicht wieder eingeschränkt. So hat sich bekanntlich das auf Art. 48 Abs. II gestützte Verordnungsrecht des Reichspräsidenten trotz Bekämpfung durch die Landesregierungen und fast das gesamte Staatsrechtsschrifttum [135]) endgültig durchgesetzt.

Dazu kommt, daß in dem angenommenen außerordentlichen Falle die an sich schon vorhandene höhere Gewalt des Gesamtstaates einen ungleich größeren Zuwachs an Macht erhält, als die der Gliedstaaten, selbst wenn ihnen, wie dies in Art. 48 Abs. IV WRV. geschah, Machtbefugnisse eingeräumt werden.

So kommt es, daß die Verordnungen des Reichspräsidenten auch da, wo die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. I vorlagen, stets auf Art. 48 Abs. II gestützt sind. Im Bundesstaat bildet der Ausnahmezustand (Art. 48 Abs. II ao. Gewalt des Reichspräsidenten) im Gegensatz zum Bundeszwang stets ein einheitsstaatliches Kampfmittel der politischen Mittelpunktskräfte gegen die Gliedstaaten. Es nützt nichts, zu behaupten, die Verordnungen des Reichspräsidenten seien „tatsächlich" [136]) verschleierte Exekutionen gewesen oder der Reichspräsident habe sich hierbei „unklar" ausgedrückt [137]). Die Handhabung des Art. 48, II WRV. in solchem Falle ist auch nicht verfassungswidrig, sondern sie entspricht lediglich dem Kräfteverhältnis im Bundesstaate und der tatsächlichen Lage. Wo der Ausnahmezustand auf Grund seiner Voraussetzungen im Bundesstaate angewandt wird, wirkt er stets einheitsstaatlich.

Das Urteil des StGH. entsprach insofern dieser Lage, als es die Verordnung als zu Recht bestehend erklärte, soweit sie auf Art. 48 Abs. II sich stützte. Das Urteil hätte diesen Zusammenhang von Einheitsstaatlichkeit und ao. Gewalt und damit das Kräfteverhältnis in der Weimarer Reichsverfassung erkannt, wenn es sich im übrigen nach seinem Leitsatz gerichtet hätte, daß die gesamten staatlichen Machtmittel in einer Hand zusammenzufassen seien.

Aus dieser besonderen Stellung von ao. Gewalt und Bundeszwang im Bundesstaate erklärt es sich auch, daß zwar der Bundeszwang, aber nicht die ao. Gewalt vor einem Gerichtshof nachprüfbar sein kann. Daß über der höchsten Entscheidungsstelle in außerordentlichen Zeiten noch eine weitere Stelle sitzt, die die Entscheidungen kritisch begutachtet, bejaht und

135) Oben wurden schon (S. 31 der Arbeit) als Vertreter entgegengesetzter Lehren C. Schmitt und R. Grau angeführt, die sich in diesem Punkte einig waren.

136) Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der WRV. Jahrb. öff. R. 13 S. 138.

137) Anschütz, Kommentar, 13. Aufl. S. 242. Dieser Ansicht tritt auch Koellreutter bei, Grundriß der allg. Staatslehre, 1933 S. 219. Vgl. hierzu auch Bumke S. 49/50.

verwirft, ist widersinnig und unerträglich. Tatsächlich war in der WRV. auch an keiner Stelle ausdrücklich festgelegt, daß der StGH. ein Prüfungsrecht besitzt, selbst, wenn sich die ao. Gewalt gegen Länder richtet. Es war eben gerade keine Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande mehr, wenn das Reich auf Grund des Art. 48 Abs. II WRV. eingeschritten war.

XIV.

Zweiheit Reich — Preußen

Die geschilderten gegensätzlichen Bestrebungen im Bundesstaate, die man gemeinhin unter den Begriffen Einheitsstaatlichkeit = Unitarismus und Bundesmäßigkeit = Föderalismus [138]) versteht, erhielten im Deutschen Reich seit 1871 eine besondere Färbung dadurch, daß es sich hier um einen vorherrschaftlichen, einen sog. hegemonialen Bundesstaat handelte. Dabei braucht hier nicht auf die Frage eingegangen zu werden, ob es notwendigerweise zum Wesen des Bundesstaates gehöre [139]), daß in ihm ein Großstaat den Kreis der kleineren Staaten führe. Die Geltung dieses Satzes für das Reich von 1871 entsprach einer geschichtlichen Notwendigkeit. In der Weimarer Nationalversammlung konnte Deutschland als Einheitsstaat gedacht werden, nicht aber im 19. Jahrhundert.

Als das alte Reich 1806 zerfiel, im Grunde, weil die bundesmäßigen und sondertümlichen (partikularistischen) Bestrebungen darin ihr Ziel erreicht hatten, bestand Deutschland nur noch als ein der Sprache und Kultur nach zusammengehöriges und bestimmbares Gebiet in der Vorstellung derjenigen, die über die Grenze ihres Heimatstaates hinaus zu sehen vermochten. Das durch die fremde Gewaltherrschaft und die Befreiungskriege neu entflammte Bestreben, einen engeren Zusammenschluß an die Stelle des lockeren Zusammenhalts der deutschen Stämme im Deutschen Bund zu setzen, konnte sich ein Deutschland nur als ein von Österreich oder Preußen geführtes Staatswesen vorstellen.

Die erste Schrift, die nach dem Scheitern der Burschenschaftsbewegung sich für ein von Preußen geführtes Deutschland einsetzte, ist des Württembergers Paul Pfizer 1831 erschienener „Briefwechsel zweier Deutscher". Darin heißt es [140]): „So wie die Sachen jetzt stehen, muß Preußens Macht entweder zunehmen oder durch übermäßige Anstrengung sich erschöpfen und fallen. Letzteres erlaubt das erwachte Selbstgefühl des Volkes nicht, es muß daher das erste eintreten und das vollständige Gelingen seiner Plane wird davon abhängen, daß es seine Aufgabe nicht in selbstsüchtigem, sondern in wahrhaft nationalem Sinne zu lösen sucht und über dem eigenen Vortheil nicht vergißt, was Deutschland von ihm zu fordern berechtigt ist. Wenn nicht alle Zeichen trügen, so ist Preußen auf das Protektorat

138) Dies Wort wurde von Anschütz in der Vereinigung der deutsch. Staatsrechtslehrer 1924 gebraucht (S. 11).

139) Bilfinger bejaht diese Frage, VDStRL. 1924 S. 38.

140) Paul Pfizer, Briefwechsel zweier Deutscher, Stuttgart 1831, 17. Brief S. 201.

über Deutschland durch dasselbe Verhängnis[141]) angewiesen, das ihm einen Friedrich d. Großen gab".

Die Zweiheit Reich — Preußen in einer vorherrschaftlichen Form, ist für das einheitsmäßige Bestreben dieser Zeit geradezu eine Notwendigkeit.

1871 zeigt es sich dann, daß der Weg zu Deutschland über Preußen führen mußte. Die Vorherrschaft Preußens im Reiche wird in der Verfassung festgelegt und durch bundesmäßige Einrichtungen abgeschwächt. Die wichtigste einheitsstaatliche Einrichtung[142]) war der Reichstag. Diese Verfassung war in ihrer Mischung von einheitsstaatlichen, bundesmäßigen und vorherrschaftlichen Grundgedanken keineswegs als endgültig gedacht. Bald nach der Reichsgründung zeigt es sich, daß Bismarck nicht etwa, wie dies noch bis in die letzten Jahre behauptet wurde, bundesmäßig, sondern im Gegenteil einheitsstaatlich gesinnt war. Bismarck wünscht ein Aufgehen Preußens im Reich. Er unternimmt in den Jahren 1877 bis 1879 immer wieder Versuche, die Geschäftsbereiche des Reiches und Preußens in einer Regierung zu vereinigen, dabei gleichzeitig eine zu starke Vereinheitlichung zu vermeiden. Die Bestrebungen scheiterten hauptsächlich an dem von Bismarck so genannten „preuß. Partikularismus"[143]). Bismarck versuchte dann dasselbe Ziel auf dem Weg über den „bündischen Unitarismus" (Verstärkung der Stellung des Bundesrats) zu erreichen. Sein Kampf galt nur der Richtung der einheitsstaatlichen Bestrebungen, die einen parlamentarischen Einheitsstaat mit einer Kammer anstrebten.

So lange Bismarck die Führung des Deutschen Reiches inne hatte, gelang es ihm auch, die Zweiheit Reich — Preußen zu überwinden, da ihm das Reich das Wichtigere und Größere war. Seinen Nachfolgern aber mißlang die Weiterführung der Bismarckschen Pläne. Bismarcks Ansehen hatte die Schwierigkeiten zu überwinden vermocht, die sich aus der Stellung über zwei Parlamenten, dem preußischen und dem deutschen ergab. Er hatte im preuß. Kabinett die Reichsinteressen wirksam vertreten und durchsetzen können. Alles dies bereitete seinen Nachfolgern unendliche Schwierigkeiten.

Eine Trennung des Postens des Ministerpräsidenten von dem des Reichskanzlers, wie dies unter Caprivi nochmals[144]) versucht wurde, er-

---

141) Dem damal. Wortgebrauch entspr. bedeutet das Wort hier so viel wie Schicksal oder Vorsehung.

142) Daneben wirkten einheitsstaatlich der Kaiser und die Regierung; insbesondere der Kaiser wurde mehr und mehr als Reichsmonarch empfunden, wenn er es auch staatsrechtlich nicht wahr.

143) Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Aktenstücke (Goldschmidt). Vgl. dazu A. Wahl, Deutsche Geschichte (1871—1914) 4. Bd. S. 109, Anmerkung 84.

144) Der erste Versuch war unter Bismarck 1872/73. Vgl. hiezu die Rede Bismarcks vom 10. 3. 1877, Bismarck, die gesammelten Werke, 1929, Bd. 11, S. 487, insbes. 496.

wies sich als undurchführbar, da der Ministerpräsident sich sofort als der mächtigste Gegner des Reichskanzlers herausstellte. Und da mit verschiedenen Mehrheiten zu regieren war, so band sich wohl der Kanzler nicht mehr so stark innenpolitisch in Preußen, geriet dafür aber umsomehr in Abhängigkeit von den preußischen Ministern, da er die Reichspolitik nicht in allzuheftigen Widerspruch zu der preußischen bringen konnte.

Die Zeit von 1890 bis 1914 bringt eine leise Stärkung der Reichsgewalt. Das Gelingen der Reichsfinanzreform war für die Unabhängigkeit des Reichs von den Einzelstaaten ein bedeutsamer Schritt. Die Reichsstaatssekretariate gewannen immer mehr den Umfang und die Bedeutung richtiger Ministerien. Es wehrten sich jedoch die Einzelstaaten, besonders Preußen (Reichsstaatssekretäre vertraten z. B. die preußischen Belange im Bundesrat) gegen das Vordringen des Reichs und eine allzu innige Verbindung von Reich und Preußen [145]).

Die Weimarer Reichsverfassung schuf einen parlamentarischen Bundesstaat [146]) unter Wegfall der preußischen Vorherrschaft. Gerade dadurch entstand aber notwendigerweise wieder ein scharfer Gegensatz Reich — Preußen. In Berlin war ein Nebeneinander und Übereinander zweier Regierungen, von denen die eine das ganze Deutschland, die andere $^3/_5$ desselben Landes regierte. Die Entwicklung brachte zunächst auf dem Gebiet des Verkehrswesens und der Finanzen Fortschritte in einheitsstaatlicher Richtung, verschlimmerte den Zwiespalt aber bald durch die Entartung des Parlamentarismus. Sozialdemokratische Partei und Zentrum, die sich zuerst einheitsstaatlich gebärdet hatten, wechselten ins andere Lager und machten die Länderregierungen zu Hochburgen bundesmäßiger Politik.

Es wurden Versuche unternommen, eine einheitliche Führung in Reich und Preußen dadurch zu erreichen, daß man die alte Personaleinheit zwischen Reichskanzler und preuß. Ministerpräsidenten wieder einführen wollte. Diese Versuche wurden aber nie verwirklicht. Sie wären noch rascher gescheitert als im alten Reich, da die Mehrheiten im Reichstag und preuß. Landtag häufig eine von einander verschiedene Zusammensetzung besaßen und die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der früheren Zeit ungleich stärker war.

Auch fürchtete man den Widerstand der außerpreußischen Länder. Noch im vorliegenden Rechtsstreit [147]) wurde ein derartiger Versuch aus der allerletzten Zeit bekannt, wonach der preuß. Ministerpräsident (Braun, SPD.) mit dem Reichskanzler (Brüning, Zentrum) wegen gleichzeitiger Übernahme des Postens des preußischen Ministerpräsidenten verhandelte.

Eine andere Lösung ging dahin, das Land Preußen in verschiedene kleine Länder zu zerlegen, ein Vorschlag, der dem rheinischen Separatismus äußerst annehmbar erschien.

---

145) Vgl. A. Wahl, Deutsche Geschichte (1871—1914) 4. Bd. 1936, S. 111 ff.
146) Vgl. hierzu oben S. 23, Anm. 64.
147) Bericht a.a.O. S. 327.

In der Länderkonferenz vom Januar 1928 gaben Reichsregierung und Länder der Auffassung Ausdruck, daß die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern unbefriedigend sei und einer grundlegenden Neugestaltung bedürfe [148]). Zur Frage der Zweiheit Reich — Preußen wurde der Vorschlag [149]) gemacht: eine preußische Zentralregierung fällt fort, der preußische Landtag wird mit dem Reichstag vereinigt.

In einer Entschließung des Reichstags vom 24. 6. 1930 ersuchte der Reichstag die Reichsregierung, einen Gesetzentwurf über eine umfassende Reichsreform insbesondere mit dem Ziele der Beseitigung des Dualismus zwischen Reich und Preußen und einer zweckmäßigen Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern vorzulegen.

Inzwischen wurde die Notwendigkeit, eine Vereinigung dieses Verhältnisses herbeizuführen, immer dringlicher. Die Mißwirtschaft der Parteiregierung in Preußen, die Arbeitsunfähigkeit des Landtags, die Unruhen und Wirren verlangten Abhilfe. Hinzu kam, daß, wie oben gezeigt [150]) die Parteien in ihren Regierungsstellen durchaus verfassungsmäßig ihre eigene und gegensätzliche Politik betreiben und die Reichspolitik durchkreuzen konnten, wodurch sie die Führung des Reichs aufs äußerste gefährdeten, vielleicht am Schlusse unmöglich gemacht hätten.

Die Lösung brachte die Verordnung vom 20. Juli 1932. Durch sie wurde die Zweiheit Reich — Preußen beseitigt, die Vereinigung der Geschäftsbereiche der Reichsminister und preußischen Minister vollzogen.

Das Urteil des StGH. gibt grundsätzlich der Verordnung recht. Es erklärt die Vereinigung aller Machtbefugnisse des Reichs und Preußens in einer Hand und damit die einheitliche politische Führung von Reich und Preußen für zulässig. Es macht gewisse Einschränkungen, die aber für die damalige politische Lage nicht besonders erheblich waren und der neuen Stellung des Reichskanzlers keinen großen Eintrag tun konnten. Es darf auch nicht übersehen werden, daß es gerade diese „Kompromißlösung des Sowohl — Als auch" [151]) war, die so sehr dem Geist der Weimarer Verfassung entsprach und die, weil sie aus diesem Geist heraus gerecht zu sein versuchte, die preuß. Regierung, also die unterlegene Partei bewog, sich mit dem Urteil, daß ihr tatsächlich fast alles nahm, zufrieden zu geben. Auf der anderen Seite trug das Urteil ebenso wesentlich zum Scheitern des „autoritären Stabilisierungsversuchs" v. Papens bei. So führte der StGH. im Grunde völlig folgerichtig seine Aufgabe durch, bis dann der Nationalsozialismus als Gesamtbereiniger dieses verfassungsrechtlichen Wirrwarrs erschien und Ordnung schuf.

Die Verordnung vom 20. 7., ihre Umgestaltung durch das Urteil und ihre weitere Umgestaltung durch die 2. Verordnung vom 6. 2. 1933 blieb bis zum 30. Juni 1933 in Kraft [152]). Dann wurde die Zweiheit Reich —

148) Medicus, Reichsreform und Länderkonferenz, Berlin 1930 S. 5.
149) Medicus a.a.O. S. 56.
150) S. 23 ff.
151) G. A. Walz, Das Ende der Zwischenverfassung, S. 14, vgl. auch Pathe, Frank NS.-Handbuch S. 368, 369.

Preußen durch das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. 4. 1933 [153]), das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934 [154]) sowie das Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 1935 [155]) geregelt und die alte Streitfrage damit, wenn auch nicht dem Wortlaut, so doch dem Sinne nach endgültig gelöst.

XV.

Das Ende der Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Streit der Lehrmeinungen um den Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung hat heute nur noch eine staatsrechtsgeschichtliche Bedeutung. Ao. Gewalt und Reichszwang sind aus dem Staatsleben der Gegenwart verschwunden. Als geschichtliche Begriffe sind sie in die allgemeine Staatslehre vom Bundesstaat zurückgetreten. „Der Artikel 19" [156]) der WRV., der Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes und Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern einem Gerichtshof zuwies, ist „im Einheitsreich überholt". Der StGH. hat zu bestehen aufgehört. Damit hat der heutige Staat über die Verfassungsgerichtsbarkeit der vergangenen Weim. Republik ein eindeutiges Werturteil gefällt.

Der Nutzen und Wert dieser Einrichtung war schon während der Geltung der Weim. Reichsverfassung stark umstritten. Ein anschauliches Bild von den verschiedenen Meinungen und heftigen Kämpfen um die Verfassungsgerichtsbarkeit vermitteln die Verhandlungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer Heft 5 über Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Einer der leitenden Sätze des ersten Berichterstatters, der besonderen Anlaß zum Streit gab, lautete: „Das Wesen der Verfassung steht bis zu einem gewissen Grade mit dem Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerspruch" [157]).

Die Wahrheit dieses Satzes bezeugt das Urteil des StGH.; ging es doch in dem behandelten Rechtsstreit letzten Endes darum, daß die Regierung eines Reiches sich die Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit eines politischen Aktes durch ein Gericht bestätigen lassen mußte, das zu seinem bejahenden Urteil nur auf gewundenen juristischen Wegen kommen konnte. Die Welt des Politischen aber, die eine Welt der Spannung, des Mit- und Gegeneinanderwirkens verschiedener Kräfte ist, erträgt schwer die Entscheidung und das ungewiß Abwägende eines gerichtlichen Verfahrens. In dieser Welt setzt sich der Glaube und die Überzeugung von der Notwendigkeit des eigenen Handelns durch.

152) Vgl. Kapitel I der Arbeit.
153) RGBl. I 1933 S. 173.
154) RGBl. I 1934 S. 75.
155) RGBl. I 1935 S. 65.
156) Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung, Frank, NS.-Handbuch, 2. Aufl. S. 310.
157) So Triepel, VDStRL. Heft 5 S. 8.

Auch hinter dem Urteil des StGH. steht dieser Satz, insofern, als dort, wo das Reich mit Überzeugung und Entschiedenheit vorging, der Staatsgerichtshof ihm recht gab. Im Unrecht blieb das Reich, soweit sein Vorgehen abwartend und vergleichsbereit erschien[158]).

Die Weimarer Reichsverfassung hat es selbst nicht gewagt, in der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit ganz folgerichtig zu sein. Die Verfassungsgerichtsbarkeit, deren Einführung in das Staatsrecht des 19. Jahrhunderts auf der Herrschaft des liberal-rechtsstaatlichen Vernunftdenkens beruht, hat zur wesentlichen Voraussetzung die Lehre von der Trennung der Gewalten[159]). Bei der Ausgestaltung der Verfassung nach den Grundsätzen der Gewaltentrennung und unter Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit blieb aber eine Lücke offen. Die Weimarer Reichsverfassung wollte nicht den StGH. zum Schiedsrichter über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches einsetzen. Die hochpolitischen Streite zwischen dem Reichspräsidenten, Reichstag und Reichsrat sollten irgendwie, vielleicht durch Verständigung, aber nicht in einem gerichtsförmlichen Verfahren geschlichtet werden.

Daraus geht zweierlei hervor. Einmal ergibt sich daraus, daß die WRV. das staatliche Leben der Länder eine Stufe tiefer einschätzte als das Leben der Reichsorgane[160]). Weiterhin zeigt sich, daß die Weimarer Reichsverfassung selbst nicht an die Möglichkeit glaubte, derart hochwichtige Streite gerichtlich entscheiden zu können[161]). In diesen letzten Fragen der höchsten Organe darf auch nach Ansicht der WRV. keine Überhöhung durch ein Gericht mehr eintreten, hier behält das Politische den Vorrang.

Nach Kelsen soll eine Verfassung ohne Verfassungsgericht überhaupt der vollen Rechtsverbindlichkeit ermangeln. Ja, wo selbst die Einrichtung der Ministerverantwortlichkeit fehlt, ist die Verfassung nicht mehr als eine Empfehlung für die Art und Weise, Gesetze zu machen, und weniger als ein privatrechtlicher Vertrag zwischen zwei einzelnen Menschen. Hier wird klar, welch schwächliche Erscheinung die demokratische Republik ist, deren jeder Teil ein wohlerdachtes Gerüst zur Stütze und Aufhängung benötigt. Hinter dem eifrigen Ausbau aller Gewährleistungen für die Rechtmäßigkeit des staatlichen Lebens und Handelns verbirgt sich in Wahrheit nur das Mißtrauen, der Gedanke des Schutzes und die Furcht vor Übergriffen. Erwogen wird sogar, die Prüfung von Staatsverträgen und deren „Kassation wegen Verfassungswidrigkeit“[162]) dem Verfassungsgerichtshof zu übertragen. Wie ein derartiger Staat auch nur zu einer geringen außenpolitischen Achtung und Handlungsfähigkeit kommen soll, ist unerfindlich.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist von Wert im Bundesstaat. Einer der wichtigsten Bestandteile der bundesstaatlichen Verfassung ist die

158) Vgl. hierzu Huber a.a.O. S. 7.
159) Triepel VDStRL. Heft 5 S. 28.
160) Triepel VDStRL. Heft 5 S. 22.
161) Auch wollte sie den Reichstag nicht zugunsten eines Staatsgerichtshofs entmachten.
162) Kelsen, VDStRL. Heft 5 S. 79, 85 ff.

Verteilung der Zuständigkeiten[163]). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten läßt sich nie so genau vornehmen, daß nicht im Laufe der Entwicklung hier oder dort Streit entstünde. Für solchen untergeordneten Streit ist ein Verfassungsgericht als Bundesschiedsgericht nützlich[164]). Mit dem Verschwinden des Bundesstaates ist damit auch die Verfassungsgerichtsbarkeit als Schiedsstelle für bündische Streitigkeiten gegenstandslos geworden.

Nach dem Urteil des StGH. war fast einstimmige Meinung[165]), daß die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, in diesem Falle die tatsächliche Frage des StGH. eine andere Lösung finden müsse. Die verschiedensten neuen Stellungen dieser Frage zwischen Recht und Politik wurden vorgeschlagen. Der 30. Januar 1933 hat alle, die an Sinn und Wert der Einrichtung zweifelten, der Beantwortung dieser Frage überhoben.

Der letzte große Streit vor dem Staatsgerichtshof hat noch einmal alle Gestalten und Gestaltungen des Weimarer Verfassungslebens vorbeiziehen lassen, alle brennenden Fragen dieser unglücklichen Zeit aufgeworfen. Seine wissenschaftliche Bedeutung ist nicht nur in den Anregungen zu sehen, die er der allgemeinen Staatslehre gegeben. Er war zugleich ein ungemein lehrreicher Versuch in einem Ausmaße, wie er noch nie vordem von einem Gericht gewagt worden ist. Nicht zu vergessen ist zuletzt die nicht unbedeutende Stellung des Rechtsstreites in der Geschichte des Dritten Reiches.

163) Genzmer a.a.O. Artikel Bundesstaat S. 290.

164) Dies hat mit der Frage des Bundeszwanges im Bundesstaate und eines Streites darüber vor einem Verfassungsgerichte nichts zu tun. Die Zuständigkeit des Schiedsgerichts als Streitentscheidungsstelle über den Zwang kann gegeben oder nicht gegeben sein. (Zur Frage des Bundesschiedsgerichts vgl. die Wiener Schlußakte vom 15. 5. 1820).

165) Heckel, Arch. öff. R. NF. 23 S. 183.

Lebenslauf

Am 9. 12. 1910 wurde ich in Stuttgart geboren. Ich besuchte dort das Eberhard-Ludwigs-Gymnasium, das ich im Frühjahr 1929 mit dem Reifezeugnis verließ. Mein Studium der Rechtswissenschaft begann ich an der Universität Tübingen, setzte es in Berlin und München fort und beendete es im Herbst 1934 mit der ersten großen Staatsprüfung in Tübingen. Am 19. 12. 1934 trat ich beim Amtsgericht Stuttgart in den Vorbereitungsdienst ein; zur Zeit bin ich dem Oberlandesgericht Stuttgart zugeteilt.